

Das Problem des regionalen Multilateralismus im internationalen Zahlungsverkehr

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Staatswissenschaften der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt von

Kurt Brunner
Olten

Kurt Brunner

Das Problem des regionalen Multilateralismus
im internationalen Zahlungsverkehr



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Das Problem des regionalen Multilateralismus im internationalen Zahlungsverkehr

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Staatswissenschaften der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt von
Kurt Brunner
Olten

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag
der Herren Prof. Dr. Valentin F. Wagner und Prof. Dr. E. Salin.

Basel, den 3. Mai 1952

sig. Prof. Dr. E. Salin, Dekan.



Erscheint gleichzeitig in der Sammlung Schriften des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs, herausgegeben von Dr. Valentin F. Wagner, Professor an der Universität Basel, Band 7.

Meinen Eltern

INHALTSVERZEICHNIS

Bibliographie	IX
Einleitung	XVI

I. TEIL:

DER REGIONALE MULTILATERALISMUS IM ALLGEMEINEN

1. Kapitel: <i>Die drei möglichen Systeme des Zahlungsbilanzausgleiches</i>	3
1. Einleitende Bemerkungen	3
2. Der multilaterale Zahlungsbilanzausgleich	7
3. Der bilaterale Zahlungsbilanzausgleich	16
4. Der regionale multilaterale Zahlungsbilanzausgleich	24
2. Kapitel: <i>Ursachen und Voraussetzungen der Bildung eines regionalen multilateralen Systems</i>	30
1. Die Veranlassung zum regionalen Multilateralismus	30
2. Individuelles und kollektives Vorgehen in der Ueberwindung des Bilateralismus	35
3. Die Schwierigkeiten im Uebergang vom Bilateralismus zum regionalen Multilateralismus	39
3. Kapitel: <i>Die Formen des regionalen Multilateralismus</i>	46
1. Multilaterale Formen mit der Währung eines Mitgliedlandes als Medium der Uebertragbarkeit	47
2. Multilaterale Formen auf der Grundlage eines Verrechnungssystems	53
a) Partielle Verrechnungsoperationen oder das Reihenkompensationssystem	58
b) Das umfassende Verrechnungssystem oder die Zahlungsunion	66

II. TEIL:

DIE ZAHLUNGSUNION

Einleitende Bemerkungen	77
4. Kapitel: <i>Das Problem des Spitzenausgleichs</i>	80
1. Die Bedeutung des Finanzierungsproblems	80
2. Der Spitzenausgleich auf der Grundlage von Krediten	82
3. Der Spitzenausgleich auf der Grundlage von Goldzahlungen oder Zahlungen in einer konvertiblen Währung	87
4. Das gemischte System des Spitzenausgleichs	88
a) Das geschlossene System der Finanzierung	91
b) Das offene System der Finanzierung	94
5. Kapitel: <i>Das Problem des internen Gleichgewichtes</i>	102
1. Die Ursachen interner Ungleichgewichte	102
a) Spekulativ bedingte Ungleichgewichte	102
b) Wirtschaftspolitisch bedingte Ungleichgewichte	104
c) Strukturell bedingte Ungleichgewichte	106
2. Die Mittel der Zahlungsbilanzregulierung in einer Zahlungs- union	108
a) Direkte Aussenhandelskontrollen	109
b) Wirtschaftliche Anpassungen	109
c) Wechselkursänderungen	112
3. Das Problem der Diskrimination und der Liberalisierung	115
a) Das Problem der Diskrimination	116
b) Das Problem der Liberalisierung	119
6. Kapitel: <i>Die Wirkungen der Zahlungsunion auf den äusseren Zahlungsverkehr der Mitgliedstaaten</i>	123
1. Die Bedeutung der äusseren Wirkungen	123
2. Die günstigen Wirkungen einer Zahlungsunion bezüglich des äusseren Gleichgewichtes der Zahlungsbilanzen	125
3. Die ein externes Zahlungsbilanzgleichgewicht hemmenden Wirkungen einer Zahlungsunion	130
4. Schlussbemerkungen	133

BIBLIOGRAPHIE

Bücher

- Andersen, P. N.*, Bilateral Exchange Clearing Policy; London 1946.
- Balogh, T.*, The Dollar Crisis, Causes and Cure; 1949.
- Bareau, P.*, The Sterling Area. British Commonwealth Affairs, No. 3, 1948.
- Beveridge, H.*, Full Employment in a Free Society; London 1944.
- Brown, W. A.*, The United States and the Restauration of World Trade; Washington 1950.
- Ellis, H. S.* (editor), A Survey of Contemporary Economics; Philadelphia 1948.
- Frei, R.*, Die neue deutsche Währungstheorie 1933—39; Dissertation, Basel 1945.
- Haberler, G.*, Der Internationale Handel; Berlin 1933.
- Halm, G. N.*, International Monetary Cooperation; 2nd Edit. New York 1945.
- Harris, S. E.*, Foreign Economic Relations of the United States; in Practice and in Theory. Cambridge Mass. 1948.
- Harris, S. E.* (editor), Foreign Economic Policy for the United States; 1948.
- Harris, S. E.* (editor), The New Economics; London 1947.
- Harris, S. E.* (editor), Postwar Economic Problems; New York 1947.
- Harrod, R. F.*, International Economics; Cambridge 1933.
- Hayek, F. A.*, Monetary Nationalism and International Stability; London 1937.
- Hawtrey, R. G.*, Bretton Woods, for Better or Worse; London 1946.
- Institute of Bankers* (editor), The Pattern and Finance of Foreign Trade; London 1949.
- Keynes, J. M.*, A Treatise on Money; Vol. I and II. London 1930.
- Keynes, J. M.*, A Tract on Monetary Reform; London 1923.
- Keynes, J. M.*, Essays in Persuasion. Popular Ed. London 1933.
- Keynes, J. M.*, The General Theory of Employment, Interest and Money; London 1936.
- Kindleberger, Ch. P.*, The Dollar Shortage, 1950.
- Küng, E.*, Die Selbstregulierung der Zahlungsbilanz; St. Gallen 1948.
- Lutz, F. A. und Buchanan, N. S.*, Rebuilding the World Economy; New York 1947.
- Machlup, F.*, International Trade and the National Income Multiplier, Philadelphia 1949.
- Marshall, A.*, Pure Theory of Foreign Trade and Domestic Values; Reprint London 1935.
- Meade, J. E.*, The Balance of Payments, London 1951.
- van der Mensbrugghe, J.*, Les Unions Economiques. Institut des Relations Internationales, Brüssel 1950.
- Meyer, F. W.*, Der Ausgleich der Zahlungsbilanz, Jena 1938.
- Money*, Trade and Economic Growth, Essays in Honour of Prof. H. Williams; Macmillan 1951.
- Mossé, R.*, Le système monétaire de Bretton Woods et les grands problèmes de l'après-guerre. Paris 1948.
- Nurkse, R.*, Internationale Kapitalbewegungen, 1935.
- Ohlin, B.*, Interregional and International Trade; Cambridge Mass. 1933.
- Oxford University Institute of Statistics*, The Economics of Full Employment: Six Studies in Applied Economics. Oxford 1944.

- Robbins, L.*, Economic Planning and International Order; London 1937.
Russel, R. S., Imperial Preference; London 1947.
Southard, F. A., Some European Currency and Exchange Experiences 1943—46.
Taussig, F. W., International Trade; New York 1927
Tinbergen, J., International Economic Cooperation; Amsterdam 1945.
The Blakiston Company (editor), Readings in the Theory of International Trade; Philadelphia 1949.
Viner, J., Studies in the Theory of International Trade; New York-London 1937.
Viner, J., The Customs Union Issue; The Carnegie Endowment for International Peace; London 1950.
Volmars, H., Europäische Zusammenarbeit und die europäische Zollunion.
Williams, J. H., Postwar Monetary Plans and Other Essays, Oxford 1949.

Offizielle Publikationen

- Anglo-American Financial and Commercial Agreements*; Departement of State, December 1945.
Anglo-French Discussion, regarding French proposals for the Western European Coal, Iron and Steel Industries, May-June 1950 (Schuman-Plan).
 London, His Majesty's Stationery Office, Cmd. 7970.
Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel: Jahresberichte der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 1946—52.
Board of Governors of the Federal Reserve System: International Monetary Policies; Postwar Economic Studies No. 7., Washington 1947.
Europäische Wirtschaftsorganisation in Paris (Organisation for European Economic Cooperation, OEEC):
1. Commission of European Economic Cooperation: Report of the Secretary General on the Development of European Economic Cooperation, Paris, 15th March 1948.
 2. Committee on Payments Agreements, Second Meeting 15th—25th October 1947. Final Report.
 3. Committee of European Economic Cooperation, General Report, July—September 1947.
 4. Interim Report on the European Recovery Programme, Volume I., 30th December 1948.
 5. European Recovery Programme:
 First Report of the OEEC 1949.
 Second Report of the OEEC 1950.
 Third Report of the OEEC 1951.
 6. European Economic Cooperation, A Survey prepared by the OEEC, May 1951.
 7. First Agreement for Multilateral Monetary Compensations of the 18th November 1947.
 8. Agreement for Intra-European Payments and Compensations for 1948—49; 16th October 1948.
 9. Agreement for Intra-European Payments and Compensations for 1949—50; 7th September 1949.

10. Agreement for the Establishment of a European Payments Union; Paris 19th September 1950. His Majesty's Stationery Office, London. Cmd. 8064.
11. Documents relating to the European Payments Union. London, His Majesty's Stationery Office, 1950.
12. Protocol of Provisional Application.
13. Directives for the Application of the Agreement.
14. The Economic Cooperation Administration. Report of the ECA-Commerce Commission to investigate possibilities of increasing Western Europe's dollar earnings. Washington D. C. 1949.
15. Report to the Economic Cooperation Administration on the 1949—1950 Programme. Paris 1950.

Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF):

1. Annual Report 1948, 1949, 1950.
2. «Staff Papers».

Völkerbund in Genf (League of Nations):

1. League of Nations II, Economic and Financial, 1942. A 6: Commercial Policy in the Interwar Period.
2. League of Nations II, Economic and Financial 1931, A 21: Course and Phases of the World Economic Depression.
3. League of Nations II, Economic and Financial 1941, A 1: Europe's Trade.
4. League of Nations II, Economic and Financial 1944, A 4: International Currency Experience.
5. League of Nations, Report of the Gold Delegation of the Financial Committee, Geneva 1932.

«*Macmillan Reports*»: Report of the Committee on Finance and Industry, London 1931.

Vereinigte Nationen (United Nations):

1. United Nations II, D. 1948, No. 3: Customs Unions.
2. Economic Commission for Europe (ECE): Survey of the Economic Situation and Prospects of Europe, 1947.
3. Economic Commission for Europe (ECE): Economic Survey of Europe in 1948.
4. Economic Commission for Europe (ECE): Economic Survey of Europe in 1949.
5. Economic Commission for Europe (ECE): Economic Survey of Europe in 1950.
6. United Nations' Economic Bulletin for Europe, prepared by the Economic Commission for Europe, Geneva (Quarterly Review).
7. Draft Charter for the International Trade Organisation of the United Nations, Department of State, September 1947. («ITO-Charter»).
8. United Nations Monetary and Financial Conference, Final Act and Related Documents; U. S. Government Printing Office, Washington 1944 («Bretton Woods Agreements»).
9. National and International Measures for Full Employment, Report by a Group of Experts, appointed by the Secretary General; New York, December 1949.

United States Department of Commerce: The United States in the World Economy: Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Economic Series No. 23, 1943.

Artikel in Sammelausgaben und Periodica

- Alexander, S.*, Europe's Needs and Prospects; in: Foreign Economic Policy for the United States (Harris S. E. ed.) 1948.
- Allais, M.*, Productivité, salaires réels et Union Economique. *Economia Internazionale*, Vol. 3, Aug. 1949.
- Arnd, T.*, The Concept of Liquidity in International Monetary Theory. *Review of Economic Studies*, Vol. XV. No. 37, 1947—48.
- Balogh, T.*, A New View of the Economics of International Readjustments. *Review of Economic Studies*, No. 36. 1946—47.
- Balogh, T.*, Discrimination. *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, Vol. 10, No. 7 and 8. 1948.
- Balogh, T.*, Intra-European Clearing. *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, Vol. 10, No. 9, 1948.
- Balogh, T.*, Problems of Western Unification. *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, Vol. 12, No. 10, 1950.
- Balogh, T.*, The Concept of a Dollar Shortage. *Banca Nazionale del Lavoro*, Quarterly Review. April-June 1949.
- Balogh, T.*, The U. S. and the World Economy. *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, October 1946.
- Bareau, P.*, British International Payments Agreements; The Pattern and Finance of Foreign Trade; The Institute of Bankers, London 1949.
- Bareau, P.*, The New Bilateralism, *The Banker*, Febr. 1948.
- Bean, R. W.*, European Multilateral Clearing. *Journal of Political Economy*, Oct. 1948.
- Bosshardt, A.*, Europäische Zollunion? *Aussenwirtschaft*, März 1948.
- Bresciani-Turroni, C.*, The Problem of the Cross Rates of Exchange. *Review of the Economic Conditions in Italy*, *Banco di Roma*, March 1948.
- Courtin, R.*, French Views on European Union; *International Affairs*, Jan. 1949.
- D'Ippolito, G.*, On the Congruence of Exchange Rates under a System of Bilateral Trade. *Banca Nazionale del Lavoro*, Quarterly Review. Jan.-March 1950.
- Ekker, M. H.*, Equilibrium of International Trade and International Monetary Compensations. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 64, No. 2. 1950.
- Ellis, H. S.*, Bilateralism and the Future of International Trade. *Essays in International Finance*, Nummer 5, Summer 1945.
- Ellis, H. S.*, The Dollar Shortage in Theory and Fact. *Canadian Journal of Economics* 1948.
- Fellner, W.*, Die quantitative Selbstregulierung der Zahlungsbilanz. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*. Jahrg. 1933.
- Fels, H.*, Regional Multilateral Clearing. *Journal of Political Economy*. Aug. 1948.
- Frei, R.*, Einige Aspekte der Europäischen Zahlungsunion. *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*. Jahrg. 87, Heft 1, 1951.
- Freund, R.*, Methods of Financing the European Recovery Programme. *Southern Economic Journal*, Jan. 1949.
- Frisch, R.*, On the Need for Forecasting a Multilateral Balance of Payments. *American Economic Review*, Sept. 1947.
- Frisch, R.*, Outline of a System of Multicompensatory Trade. *Review of Economics and Statistics*, November 1948.

- Gerhard, J.*, Problems in the Studies of Multilateralism. *Ekonomisk Tidskrift*, Vol. LI, No. 3, Sept. 1949.
- Gini, C.*, Bilateral and Multilateral Trade. *Banco Nazionale del Lavoro*, Quarterly Review. No. 8, 1949.
- Glickmann, D. L.*, The British Imperial Preference System. *Quarterly Journal of Economics*, May 1947.
- Gordon, M. S.*, Operating Problems und Policies under the ERP; Foreign Economic Policy for the United States. (Harris, S. E. edit.) 1948.
- Gutt, C.*, Exchange Rates and the International Monetary Fund; Foreign Economic Policy for the United States (Harris, S. E. edit.) 1948.
- Haberler, G.*, Comments on «National Central Banking and the International Monetary Policies». *Postwar Economic Studies* No. 7. Washington, Board of Governors, 1947.
- Haberler, G.*, Der Marshallplan für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas und die Dollarknappheit. *Aussenwirtschaft*, Dez. 1949.
- Haberler, G.*, Dollar Shortage?; Foreign Economic Policy for the United States (Harris, S. E. edit.), 1948.
- Haberler, G.*, Economic Aspects for an European Union; *World Politics*, July 1949.
- Haberler, G.*, Some Factors affecting the Future of International Trade and International Economic Policy; *Readings in the Theory of International Trade*, The Blakiston Company, 1949.
- Haberler, G.*, The European Recovery Programme. *American Economic Review*, Sept. 1948.
- Hansen, A. H.*, A Brief Note on Fundamental Disequilibrium. *Review of Economic Statistics*, Vol 26, Nov. 1944.
- Hansen, A. H.*, The World Institutions for Stability and Expansion. *Foreign Affairs*, XXII (1943—44).
- Harrod, R. F.*, La coopération économique internationale. *Economie Appliquée*, Vol III, No. 1.
- Harrod, R. F.*, The Dollar — Sterling Problem. *International Affairs*, April 1950.
- Hawtrey, R. G.*, Western European Union, *Royal Institute of International Affairs*, 1949.
- Hoffmann, M. L.*, Capital Movements and International Payments in Post-War Europe. *Review of Economics and Statistics*, Vol XXXXI, No 4, Nov. 1949.
- Holzmann, F. D.*, Discrimination in International Trade. *American Economic Review*, Sept. 1950.
- Kahn, W. B.*, The Dollar Shortage and Devaluation. *Economia Internazionale*, Febr. 1950.
- Kahn, W. B.*, A Possible Intra-European Payments Scheme. *Economica*, Nov. 1949.
- Kahn, W. B.*, The European Payments Union. *Economica*, Aug. 1950.
- Kalecki, M.*, Multilateralism and Full Employment. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Aug. 1946.
- Keynes, J. M.*, The International Clearing Union. Rede, gehalten vor dem Oberhaus, London, 23. Mai 1944.
- Keynes, J. M.*, The International Monetary Fund. Rede, gehalten vor dem Oberhaus, London, 23. Mai 1944.
- Kindleberger, C. P.*, International Monetary Stabilization. *Postwar Economic Problems*, (Harris, S. E. ed.) New York 1947.

- Küng, E., Zur angelsächsischen Diskussion über Multilateralismus und Vollbeschäftigung. Aussenwirtschaft, März 1947.
- L'Huillier, J. A., Le problème de rétablissement des échanges multilatéraux. Revue Economique et Sociale, No. 2, 1948.
- Lutz, F. A., Geldpolitik und Wirtschaftsordnung. Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 2, 1949.
- McDougall, G. D. A., Notes on Non-Discrimination. Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics, Nov. 1947.
- Machlup, F., Die Theorie der Kapitalflucht, Weltwirtschaftliches Archiv, 1932, Bd. 2.
- Machlup, F., Three Concepts of the Balance of Payments and the so-called Dollar Shortage. Economic Journal, March 1950.
- Mansergh, N., Britain, The Commonwealth and Western Union. International Affairs, Oct. 1948.
- Meade, J. E., The Removal of Trade Barriers: The Regional versus the Universal Approach. Economica, May 1951.
- Metzler, L. A., Exchange Rates and the International Monetary Fund; International Monetary Policies, Postwar Economic Studies No. 7, Washington, Board of Governors, 1947.
- Metzler, L. A., The Theory of International Trade; A Survey of Contemporary Economics, (Ellis H. S. ed.)
- Meyer, F. W., Devisenbewirtschaftung als neue Währungsform. Weltwirtschaftliches Archiv, Mai 1939.
- Meyer, F. W., Die Sicherung der autonomen Wirtschaftsentwicklung im Bereich der Aussenwirtschaft. Weltwirtschaftliches Archiv, 1941, Bd. I.
- Mikesell, F. R., Determination of Postwar Exchange Rates. Southern Economic Journal, Jan. 1947.
- Mikesell, F. R., Regional Multilateral Payments Arrangements. Quarterly Journal of Economics, Aug. 1948.
- Mikesell, F. R., The Dollar Crises; Journal of Political Economy, Dec. 1950.
- Mikesell, F. R., The International Monetary Fund. Journal of Political Economy, Oct. 1949.
- Mikesell, F. R., The ITO — Charter. American Economic Review, June 1947.
- Mikesell, F. R., The Role of International Monetary Agreements in a World of Planned Economies. Reprinted in: Readings in the Theory of International Trade, The Blakiston Company, 1949.
- Morgan, D. J., The Economy of Europe. Economica, Aug. 1949.
- Nurkse, R., Conditions of International Monetary Equilibrium. Essays in International Finance, No. 4, 1945.
- Nurkse, R., Domestic and International Equilibrium; The New Economics, (Harris, S. E. edit.) New York, 1947.
- O'Brien, L. K., The Technique of the United Kingdom Exchange Control; The Pattern and Finance of Foreign Trade, Institute of Bankers, London 1949.
- Orcutt, G. H., Measurement of Price Elasticities in International Trade. The Review of Economics and Statistics, May 1950, Vol XXXII, No. 2.
- Patterson, G. and Polak J., The Emerging Pattern of Bilateralism. Quarterly Journal of Economics, Nov. 1947.
- Pedersen, J., An Evaluation of Post-War Monetary Reforms. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol 62, No. 2, 1949.

- Perrenoud, J.*, L'Union européenne des paiements. *Aussenwirtschaft*, Sept. 1950, Vol. 5, No. 3.
- Polak, J.*, Exchange Depreciation and International Monetary Stability. *Review of Economic Statistics*, Aug. 1947.
- Robinson, J.*, The Pure Theory of International Trade. *Review of Economic Studies*, Vol XIV, 1946—47.
- Rodanò, C.*, The Economic Future of Europe and the ERP. *Banca Nazionale del Lavoro*, Quarterly Review, July—Sept. 1949.
- Salin, E.*, Währungsexperimente und Währungsreformen 1945—1948. *Kyklos*, Vol III, Part II. 1949.
- Sargent, J. A.*, EPU and the Future of Sterling Policy. *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, Vol 12, No. 11, 1951.
- Schumacher, E. F.*, Multilateral Clearing. *Economica* Vol. X, 1943.
- Shannon, H. A.*, The British Payments and Exchange Control System. *Quarterly Journal of Economics*, May 1949.
- Shannon, H. A.*, The Sterling Balances of the Sterling Area 1939—1949; *Economic Journal*, Sept. 1950.
- Simmons, E. C.*, The Monetary Mechanism since the War. *Journal of Political Economy*, April 1950.
- Smith, A. H.*, The Evolution of Exchange Control. *Economica* Aug. 1949.
- Smithies, A.*, European Unification and the Dollar Problem. *Quarterly Journal of Economics*, May 1950.
- Smithies, A. and Nurkse, R.*, Domestic versus International Economic Equilibrium. *American Economic Review*, Papers and Proceedings of the Fifth Ninth Annual Meeting of the American Economic Association. May 1947.
- Spaak, P. H.*, The Integration of Europe, Dreams and Realities. *Foreign Affairs*, Oct. 1950.
- Stolper, W. F.*, American Foreign Economic Policy, the Dollar Shortage, and Mr. Balogh. *Kyklos*, Vol III, Part 2. 1949.
- Triffin, R.*, Aspects de la reconstruction monétaire de l'Europe. *Revue d'Economie Politique*, Jan.—Févr. 1950.
- Triffin, R.*, Institutional Developments in the Intra-European Monetary System. Money, Trade and Economic Growth, *Essays in Honour of Prof. H. Williams*, Macmillan, 1951.
- Triffin, R.*, National Central Banking and the International Economy. *International Monetary Policies*, Postwar Economic Studies No. 7, Washington, Board of Governors. 1947.
- Viner, J.*, Conflicts of Principle in Drafting a Trade Charter. *Foreign Affairs*, July 1947.
- Viner, J.*, International Finance in the Postwar World. *Journal of Political Economy*, April 1947.
- Wagner, V. F.*, Abwertung der Europäischen Währungen? *Privat-Kommerzbank A. G.*, Zürich, Jahrg. 2, Okt. 1948.
- Wagner, V. F.*, Der Expertenbericht der UNO über die Vollbeschäftigungspolitik. *Privat-Kommerzbank A. G.*, Zürich, Jahrg. 5, Juli 1951.
- Williams, J. H.*, Postwar Monetary Plans. *American Economic Review*, Vol XXXIX (1949 supplement).
- Wilson, H.*, International Trade Agreements. The Pattern and Finance of Foreign Trade, Institute of Bankers, London 1949.

Wilson, T., International Aspects of Employments Policy. Oxford Economic Papers, Vol 3. Febr. 1951.

Weitere Periodica

(mit anonymen Artikeln, den innereuropäischen Zahlungsverkehr seit Kriegsende betreffend)

Barclays Bank Review: November 1948.

Loyds Bank Review: Juli 1948, Okt. 1949, Juli 1950.

Midland Bank Review: Sept. 1947, Febr. 1949.

The Banker: Juli, August, Oktober, Dezember 1947; Februar, März, April, Juli 1948; Februar 1949; Februar, Mai, Juni 1950.

The Economist: 1947: 25. Jan., 8. März, 31. Mai, 14. Juni, 11. Oktober.

1948: 24. April, 8. Mai, 19. Juni, 28. Aug., 11. Sept., 18. Sept., 23. Okt., 6. Nov.
1949: 8. Januar, 29. Januar, 5. Februar, 30. April, 21. Mai, 28. Mai, 11. Juni,
2. Juli, 20. August, 29. Oktober, 5. November, 3. Dezember, 10. Dezember, 17.
Dezember.

1950: 21. Januar, 18. März, 20. Mai, 3. Juni, 17. Juni, 22. Juni, 15. Juli, 26.
August, 9. Dezember.

1951: 10. November.

The Bankers Magazine: August 1949.

The Three Banks Review: Dezember 1949, Juni 1950.

Westminster Bank Review: November 1948.

EINLEITUNG

Aus den besonderen Gegebenheiten der europäischen Wirtschafts- und Währungssituation nach dem zweiten Weltkrieg heraus hat sich eine neue Form des zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs entwickelt. Durch regionale multilaterale Vereinbarungen versuchten die westeuropäischen Länder und auch das Sterlinggebiet, in ihrem Zahlungsverkehr untereinander gewisse Wesenszüge und Vorteile jenes multilateralen Systems zu verwirklichen, das aufzubauen den zu diesem Zwecke im Jahre 1944 begründeten Institutionen von Bretton Woods bisher nicht gelang. Schon unmittelbar nach Kriegsende stellte sich heraus, dass die neuen währungspolitischen Institutionen den Anforderungen der internationalen wirtschaftlichen Situation in der Nachkriegszeit nicht gewachsen waren. An eine rasche Wiederherstellung eines universellen multilateralen Gefüges von internationalen Handels- und Zahlungsbeziehungen nach den in Bretton Woods aufgestellten Prinzipien war nicht zu denken. Im Hinblick auf diese Situation wurde die aktive Wirksamkeit des Internationalen Währungsfonds auf den Zeitpunkt nach Ablauf einer Uebergangsperiode verschoben; die Internationale Wiederaufbaubank führte zwar in den Nachkriegsjahren eine ganze Reihe von Anleihsoperationen durch, wobei aber auch hier das Augenmerk darauf gerichtet war, den grösseren Teil der zur Verfügung stehenden Mittel für die spätere Zeit intakt zu halten, insbesondere für die Zeit nach Versiegen der ausserordentlichen Dollarquellen, wie sie vorderhand noch in Form von Leih- und Pachthilfe, von UNRRA- und Nach-UNRRAhilfe, von Krediten der Export-Importbank und von Marshallhilfe den vom Kriege betroffenen Ländern zur Verfügung standen.

Statt vom Bilateralismus der Kriegszeit in das geplante System des universellen Multilateralismus übergeführt zu werden, vollzog sich der internationale Handels- und Zahlungsverkehr vorerst noch auf der Grundlage bilateraler Abkommen, um dann nach dem einzigen grossangelegten Versuch, den geplanten Universalismus Wirklichkeit werden zu lassen, wie er im britischen Konvertibilitätsexperiment vom Sommer 1947 unternommen wurde, auf den Weg des regionalen Multilateralismus verwiesen zu werden. Ursprünglich zur Auflockerung der starren bilateralen Zahlungsformen eingeführt, später als Uebergangsstufe auf dem Wege zur allgemeinen Konvertibilität der Währungen geplant, hat sich der regionale Multilateralismus zu einem eigentlichen und neuartigen internationalen Währungssystem entwickelt. Seine besonderen Wesenszüge, die ihn als mehr denn eine blosse Mischform von Bilateralismus und Multilate-

ralismus erscheinen lassen, rufen auch nach einer besonderen Untersuchung der mit ihm verbundenen, neuartigen Probleme.

Diese Aufgabe hat sich die vorliegende Arbeit gestellt. Obwohl die einzelnen Untersuchungen eng an die konkreten Erfahrungen und Probleme des regionalen Multilateralismus in der Nachkriegszeit anknüpfen, wird weitgehend auf eine deskriptive Darstellung der Entwicklung verzichtet. Die Arbeit hat vielmehr zum Ziel, die Probleme des regionalen Multilateralismus in ihrer grundsätzlichen Bedeutung zu erfassen. An deskriptiven Darstellungen des internationalen währungs- und handelspolitischen Geschehens in der Nachkriegszeit mangelt es nicht. Es sei in diesem Zusammenhang auf die zahlreichen offiziellen Publikationen verwiesen, in denen dieses Geschehen umfassend dargestellt worden ist und die dieser Arbeit als Grundlage dienen. Wir begnügen uns deshalb in den nachfolgenden Ausführungen mit einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Daten der für unser Problem relevanten Entwicklung.

Marksteine in dieser Entwicklung bildeten einmal das britische Konvertibilitätsexperiment im Sommer 1947 und dann das Anlaufen des Marshallplanes im Jahre 1948; im weiteren Bereiche waren auch die wirtschaftlichen Rückwirkungen der fortschreitenden politischen Spaltung zwischen Ost und West für das währungspolitische Geschehen im westeuropäischen Wirtschaftsraum bedeutsam; als entscheidender Faktor traten in der neuesten Zeit die Wiederaufrüstungspläne der westeuropäischen Länder im Anschluss an den Ausbruch des Koreakrieges hinzu.

Die Herstellung der Konvertibilität für bilaterale und transferierbare Konten durch Grossbritannien im Sommer 1947 erfolgte auf Grund einer Verpflichtung, die es gegenüber den Vereinigten Staaten als Gegenleistung für den ihm eingeräumten Dollarkredit Ende 1945 eingegangen war. Grossbritannien erlitt indessen nach Einführung der Konvertibilität derart empfindliche Gold- und Dollarverluste, dass der Versuch, über das Pfund Sterling zu einem freien, multilateralen Zahlungsverkehr zurückzukehren, wie dies den amerikanischen Absichten nach Kriegsende entsprach, nach knapp 6 Wochen aufgegeben werden musste. Damit wurde der Zahlungsverkehr Grossbritanniens und der europäischen Länder auf das System des Bilateralismus, das in Form von «accords monétaires» mit gegenseitigen Ueberziehungskrediten seit Kriegsende die zwischenstaatlichen Zahlungen beherrscht hatte, zurückgeworfen. Grossbritannien gelang es jedoch, aus den Bruchstücken des Experimentes brauchbare Elemente zu retten und auf dem Wege diskriminierender Transfererleichterungen eine den Schwierigkeiten der britischen Zahlungsbilanz angepasste, beschränkte multilaterale Zirkulation des Pfund

Sterling aufrechtzuerhalten. Der Sterlingmultilateralismus, der sich auf diese Weise entwickelte, überschneidet sich teilweise mit den regionalen multilateralen Entwicklungen, wie sie von der ebenfalls im Jahre 1947 im Hinblick auf den Marshallplan begründeten Europäischen Wirtschaftskommission in Paris angeregt wurden. Die Empfehlungen dieser Kommission, aus der dann später die OEEC hervorging, haben viel zur Entfaltung des innereuropäischen Multilateralismus beigetragen.

Die innereuropäischen Zahlungspläne gingen auf die neuen Gesichtspunkte und Anregungen zurück, die mit der Aussicht auf das umfassende Hilfsprogramm der Vereinigten Staaten — den Marshallplan — ins Blickfeld rückten. Es wurde eine europäische Wirtschaftsorganisation ins Leben gerufen, die mit der Ausarbeitung von Programmen für das gross-angelegte Hilfswerk beauftragt wurde. In diesem Zusammenhang musste der Blick notwendigerweise auch auf die unbefriedigenden handels- und währungspolitischen Verhältnisse fallen, unter denen sich der innereuropäische Zahlungsverkehr seit Kriegsende vollzog. Gerade auf diesem Gebiet boten sich den europäischen Ländern bedeutende Möglichkeiten, durch Selbsthilfe ihre Lage zu verbessern, wie dies von den Vereinigten Staaten immer wieder als eine Voraussetzung für die Wirksamkeit ihrer Hilfe verlangt wurde.

Der innereuropäische Bilateralismus befand sich in dieser Zeit in einer eigentlichen Krise. Die bilateralen Überziehungskredite in den «*accords monétaires*», mit Hilfe derer der Nachkriegsbilateralismus vorübergehend wesentlich elastischer gestaltet werden konnte als die Clearingabkommen der Vorkriegszeit, gingen ihrer Erschöpfung entgegen. Damit verschwanden aber auch die Erleichterungen, welche die neuen bilateralen Formen anfänglich ermöglicht hatten, und die eigentlichen Starrheiten und Mängel, welche letztlich jedem bilateralen System innewohnen, traten im Laufe des Jahres 1947 offen zutage. Die Bereitschaft der inner-europäischen Gläubigerländer zur Gewährung neuer bilateralen Kredite war weitgehend erschöpft und es begann sich die Tendenz zu einem strikteren bilateralen Zahlungsbilanzausgleich von grundsätzlich restriktivem Charakter durchzusetzen. Es war daher für die Europäische Wirtschaftskommission naheliegend, die Möglichkeit zu prüfen, wieweit bilaterale Salden durch multilaterale Aufrechnungen kompensiert werden könnten, statt auf dem Wege restriktiver Massnahmen seitens der Defizitländer abgebaut werden zu müssen.

Ein «Committee on Payments Agreements» stellte im Herbst 1947 umfassende Untersuchungen über die Möglichkeit multilateraler Verrechnungen an. Auf Grund des ausführlichen Untersuchungsberichtes und der

Empfehlungen dieses Committee schlossen am 18. November 1947 die Länder Belgien, Frankreich, Luxemburg, Italien und die Niederlande ein erstes Abkommen über den innereuropäischen Handels- und Zahlungsverkehr ab. Es hatte die Durchführung beschränkter multilateraler Operationen zum Ziele. Mit deren monatlicher Abwicklung wurde die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel beauftragt. Das Abkommen blieb wegen der beschränkten Zahl der teilnehmenden Länder und wegen der besonderen Struktur der Zahlungsbilanzen zwischen den Mitgliedsländern nur von verhältnismässig geringer Wirksamkeit.

Nach langwierigen Vorberatungen und zahlreichen Entwürfen wurde am 16. Oktober 1948 ein neues Abkommen über den innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr abgeschlossen, das von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsorganisation — den sogenannten Marshallplanländern — unterzeichnet wurde. Dieses Abkommen war für den innereuropäischen Handels- und Zahlungsverkehr von wesentlich grösserer Bedeutung als das frühere. Die entscheidenden Wirkungen gingen aber auch in diesem Abkommen nicht in erster Linie vom System der Kompensationen aus, das nahezu unverändert vom früheren Abkommen übernommen wurde, sondern von dem mit ihm verbundenen System der Ziehungsrechte, — jenem ausgedachten Verfahren, mit Hilfe dessen ein Teil der Marshallhilfe neu verteilt und für die Durchführung von Erleichterungen im innereuropäischen Zahlungsverkehr herangezogen wurde. Die innereuropäischen Zahlungsbeziehungen wurden somit nicht in erster Linie auf dem Wege einer Multilateralisierung entlastet, sondern in überwiegendem Masse durch die neuen, prinzipiell jedoch ebenfalls bilateral gebundenen Mittel, die den einzelnen Ländern in Form von Ziehungsrechten nach einem zum vorneherein festgelegten Ziehungsplan zur Verfügung gestellt wurden. Grundsätzlich blieb somit der innereuropäische Zahlungsverkehr auch weiterhin bilateral gebunden und vollzog sich, mit Ausnahme der Beanspruchung von Ziehungsrechten und der multilateralen Aufrechnung, gemäss den Richtlinien, wie sie in den bilateralen Abkommen festgelegt waren.

Die Diskussion um die innereuropäischen Zahlungsvorrichtungen und um die Möglichkeiten der europäischen Selbsthilfe im allgemeinen kam indessen mit dem Abkommen vom 16. Oktober 1948 nicht zum Versiegen. Die Funktionsweise des Zahlungsplanes wurde von verschiedener Seite einer eingehenden Kritik unterzogen und schon zu Beginn des Jahres 1949 wurden neue Entwürfe ausgearbeitet. Die amerikanische Marshallplanverwaltung regte wiederholt eine wirksamere währungspolitische und allgemein wirtschaftliche Integration Europas an. Es schwebte ihr dabei die

allmähliche Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes nach amerikanischem Vorbild vor. Die hochfliegenden Integrationspläne scheiterten aber rasch an der europäischen Wirklichkeit. In den langwierigen Diskussionen, die sich im Hinblick auf die Verlängerung des ersten Zahlungsplanes entspannten, gelang es nur mit grossen Schwierigkeiten, zwischen den divergierenden Interessen der europäischen Länder einen annehmbaren Kompromiss zu finden. Alle Anregungen für eine grundsätzliche Aenderung des früheren Abkommens waren zum Scheitern verurteilt.

Das Abkommen vom 7. September 1949 für das Jahr 1949/50 brachte somit keine nennenswerten Neuerungen, mit der Ausnahme, dass 25% der jedem Land auf Grund des Zahlungsplanes zugeteilten Ziehungsrechte nicht mehr bilateral gebunden waren, sondern auf Verlangen des begünstigten Landes multilateral verwendet werden konnten.

Von entscheidender Bedeutung für die weitere Entwicklung des innereuropäischen Handels- und Zahlungsverkehrs war nun aber, dass sich allmählich die Ueberzeugung durchzusetzen vermochte, mit währungspolitischen Massnahmen allein könne der innereuropäische Handel nicht von den hemmenden Restriktionen des Bilateralismus befreit werden. Im Sommer 1949 begannen die Diskussionen über die schrittweise Herabsetzung der bestehenden Handelsschranken. Sie führten im Herbst 1949 zur Festlegung bestimmter Liberalisierungsquoten, durch welche der innereuropäische Handel von den einzelnen Staaten in zeitlichen Etappen liberalisiert werden sollte. Mit der Einleitung des Liberalisierungsprogramms beschritten die europäischen Länder den Weg der Schaffung eines eigentlichen handelspolitischen Präferenzsystems zur Förderung ihres gegenseitigen Aussenhandels. Obwohl dies eine Diskrimination gegenüber den Vereinigten Staaten bedeutete, haben die USA diese Bestrebungen ausdrücklich willkommen geheissen und als notwendige Zwischenstufe auf dem Wege zur universellen Liberalisierung des internationalen Handels betrachtet.

Der Liberalisierungsprozess im innereuropäischen Handel stiess aber immer mehr auf die währungspolitischen Schranken der bilateralen Zahlungsabkommen und Kreditvereinbarungen. Im Frühjahr 1950 begannen die Diskussionen über die möglichen währungstechnischen Verbesserungen des Zahlungsverkehrs von neuem. Daraus ging dann schliesslich am 19. September 1950 das Abkommen über die Errichtung einer Europäischen Zahlungsunion hervor, das mit rückgreifender Wirkung ab 1. Juli 1950 in Kraft gesetzt wurde. Mit der Europäischen Zahlungsunion wurde der Schritt zum vollen regionalen multilate-

ralen System vollzogen. Mit der Schaffung multilateraler Kreditvorrichtungen in Form einheitlicher Kreditquoten war die Voraussetzung für ein alle bilateralen Salden einbeziehendes Verrechnungssystem gegeben.

Von den zahlreichen Plänen einer engeren wirtschaftlichen Koordination und Integration Westeuropas, die in den Nachkriegsjahren zur Diskussion gelangten, waren somit bisher lediglich diejenigen, die sich auf die währungs- und handelspolitische Ordnung im westeuropäischen Wirtschaftsraum bezogen, von Erfolg gekrönt. Die Wirkungen einer Institution wie der EZU auf den internen Wirtschaftsablauf der einzelnen Länder und ihre Bedeutung für die allgemeine wirtschaftliche Integration Westeuropas dürfen indessen nicht unterschätzt werden. Ähnlich wie in früheren Zeiten etwa Zollunionen die Vorläufer einer engeren wirtschaftlichen und politischen Vereinheitlichung dargestellt haben, könnte sich auch die Europäische Zahlungsunion als Schrittmacher einer einheitlicheren wirtschaftlichen und politischen Ordnung Westeuropas erweisen.

Die Entwicklungen im westeuropäischen Währungs- und Wirtschaftsraum dürfen nicht isoliert betrachtet werden von der Gestaltung der politischen Verhältnisse in der Nachkriegszeit, die durch eine dauernde Verschärfung der Auseinandersetzung zwischen Ost und West gekennzeichnet war. So scheint es zumindest zweifelhaft, ob ohne den dauernden Druck, wie er von der politischen Situation der Nachkriegszeit und vom fast vollkommenen Unterbruch des West- Osthandels ausging, die Entwicklung auf dem Gebiete der Währungs- und Handelspolitik in Westeuropa den gleichen Verlauf genommen hätte.

In eine neue Phase ist der innereuropäische Handels- und Zahlungsverkehr mit dem Ausbruch des Krieges in Korea und den darauf folgenden Preisbewegungen auf den Rohstoffmärkten sowie den umfassenden Wiederaufrüstungsplänen des Westens getreten. Die Rückwirkungen der Rüstungsfinanzierung und der in Bewegung geratenen Preisgefüge auf den innereuropäischen Handels- und Zahlungsverkehr sind noch nicht abzusehen. Doch muss zweifellos auch in Zukunft noch mit grossen Schwierigkeiten gerechnet werden, waren doch schon im Jahre 1951 beträchtliche Tendenzen zu einer Verschärfung des Ungleichgewichtes der Zahlungsbilanzen zu verzeichnen.

Die vorliegende Arbeit stellt einen Versuch dar, die neuartigen regionalen Entwicklungen auf dem Gebiete der internationalen Währungspolitik in der Nachkriegszeit auf ihre grundsätzliche und theoretische Bedeutung hin zu untersuchen.

In einem ersten Kapitel stellen wir den regionalen multilateralen Zahlungsausgleich den beiden anderen Formen des Zahlungsverkehrs, dem Multilateralismus und dem Bilateralismus gegenüber, um die Besonderheiten des regionalen Multilateralismus hervortreten zu lassen.

Das zweite Kapitel befasst sich mit den direkten und indirekten Veranlassungen und Voraussetzungen der wirtschaftlichen und währungspolitischen Situation, welche zur Bildung eines regionalen multilateralen Systems Anlass geben. Es wird in diesem Zusammenhang nachzuweisen sein, dass die unmittelbare Ursache der Begründung eines solchen Systems das fundamentale Zahlungsbilanzungleichgewicht einer bestimmten Gruppe von Ländern gegenüber dem Reste der Welt ist. Auf die Bestimmungsgründe der Zahlungsstörungen selbst soll dagegen nicht näher eingetreten werden. Es wird vielmehr die stillschweigende Voraussetzung gemacht, dass die Zahlungsschwierigkeiten durch eine Inflation und durch strukturelle Störungen in den Volkswirtschaften der sich zusammenschliessenden Defizitländer bedingt sind, wie dies im grossen und ganzen für die westeuropäischen Staaten in der Nachkriegszeit zutrifft. Auf diese Weise fällt die besondere Betrachtung eines regionalen multilateralen Systems als Abwehrmassnahme gegenüber einer Depression im Reste der Welt und als Instrument zur Sicherung der Vollbeschäftigung innerhalb der regionalen Gruppe, als das es ebenfalls denkbar wäre, ausserhalb des Rahmens der vorliegenden Arbeit.

In einem dritten Kapitel werden die verschiedenen möglichen Formen des regionalen Multilateralismus zur Darstellung gebracht. Es kann sich dabei nicht um eine erschöpfende Aufzählung aller theoretisch denkbaren Formen handeln, sondern lediglich um die Hervorhebung des Grundsätzlichen in den Arten des regionalen Multilateralismus, wie sie in der Nachkriegszeit in Erscheinung traten.

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich mit den Problemen und Auswirkungen einer Zahlungsgemeinschaft von der Form, wie sie in der Europäischen Zahlungsunion zwischen den westeuropäischen Ländern verwirklicht wurde.

Ein erstes entscheidendes Problem der Zahlungsunion stellen die Finanzierungsformen und Finanzierungsrichtungen dar, mit deren Hilfe die Defizite und Ueberschüsse ausgeglichen werden. Denn von ihnen gehen die ausschlaggebenden Wirkungen sowohl auf den internationalen Handel innerhalb der regionalen Gruppe, als auch auf die Handelsbeziehungen der Mitgliedländer der Zahlungsgemeinschaft mit dem Reste der Welt aus.

Ein zweites Problem bildet die Aufrechterhaltung des internen Zahlungsbilanzgleichgewichtes unter den Mitgliedländern. Dieses Problem ist in einer Zahlungsunion von grosser Bedeutung. Denn die Zahlungsgemeinschaft kann normalerweise nur solange reibungslos funktionieren, als es den Mitgliedländern gelingt, in ihren Zahlungsbeziehungen untereinander das regionale Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Es muss also ein partikulares Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen angestrebt werden.

Schliesslich stellt sich noch das Problem der Auswirkungen einer Zahlungsunion auf den Zahlungsverkehr der Mitgliedländer mit dem Reste der Welt. Der Einfluss der Zahlungsunion auf die gestörten Zahlungsbeziehungen, die ja die Ursache der Bildung des regionalen Systems darstellen, muss als ein entscheidendes Kriterium für die Beurteilung ihrer Vor- und Nachteile betrachtet werden.

I. TEIL

DER REGIONALE MULTILATERALISMUS
IM ALLGEMEINEN

1. Kapitel

DIE DREI MÖGLICHEN SYSTEME DES ZAHLUNGSBILANZAUSGLEICHS

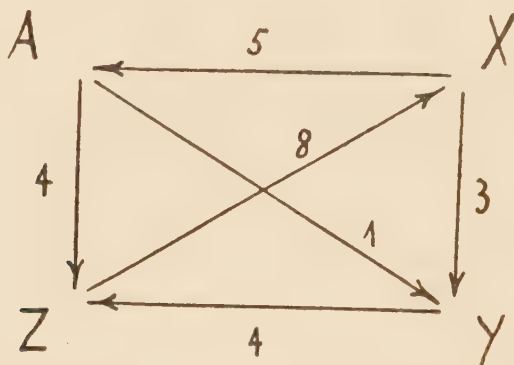
1. Einleitende Bemerkungen

Die Durchführung internationaler Arbeitsteilung und internationalen Handels zwischen einer Mehrzahl von Ländern führt in der modernen entwickelten Verkehrswirtschaft zu einem Komplex von Zahlungsbeziehungen, die in der Zahlungsbilanz jedes Landes ihren bilanzmässigen Ausdruck finden. Die Zahlungsbilanz eines Landes vermittelt ein Bild über den Umfang und die Art des wirtschaftlichen Verkehrs, welchen die Wirtschaftssubjekte des betreffenden Landes mit denjenigen anderer Länder unterhalten.

Damit die Zahlungsbilanz sich im Gleichgewicht befindet, müssen sich die internationalen Zahlungen eines Landes in einer bestimmten Periode mit den vom Ausland her gemachten Ueberweisungen die Waage halten. Der Zahlungsverkehr zwischen mehreren Staaten kann grundsätzlich auf drei verschiedene Arten organisiert sein, um diesen Ausgleich der Zahlungen herbeizuführen. Er kann so organisiert sein, dass sich die Zahlungen jedes Landes lediglich im Gesamtergebnis ausgleichen müssen, ohne dass in den einzelnen bilateralen Positionen ein Gleichgewicht erzielt wird. Bei einem solchen System kann jedes Land seine Zahlungsbilanzüberschüsse gegenüber bestimmten Staaten mit Hilfe freier Devisentransfers beliebig zur Finanzierung von Defiziten gegenüber andern Ländern, oder zur Ansammlung von Währungsreserven verwenden. Auf diesem Organisationsprinzip des Zahlungsverkehrs beruht der Multilateralismus.

Der internationale Zahlungsverkehr kann aber auch in der Weise organisiert sein, dass bilaterale Ueberschüsse eines Landes gegenüber einem andern Staate nicht zur Finanzierung eines Defizites gegenüber einem dritten Lande herangezogen werden können. Sofern dies bei allen Ländern der Weltwirtschaft der Fall ist, bleiben sämtliche internationalen Zahlungen bilateral gebunden und ein Dreiecksverkehr kann nicht zustande kommen. In diesem System ist jedes Land gezwungen, seine Zahlungsbilanz mit jedem seiner Handelspartner zu einem bilateralen Ausgleich zu bringen, wenn es seine Zahlungsbilanz als ganzes in Ordnung halten will. Diese Form des Zahlungsverkehrs wird im Bilateralismus verwirklicht.

Gegenüber diesen beiden Organisationsprinzipien des internationalen Zahlungsverkehrs stellt der regionale Multilateralismus eine Mischform dar. Er ist durch eine grundsätzliche Zweiteilung der Zahlungsbeziehungen gekennzeichnet, in der Weise, dass ein Teil des Zahlungsverkehrs, nämlich derjenige unter den Mitgliedländern des regionalen Systems, multilateral abgewickelt wird, während die restlichen Zahlungsbeziehungen bilateral gebunden bleiben. Jedes Land, das der regionalen Gruppe angehört, kann bilaterale Zahlungsbilanzüberschüsse gegenüber einem Mitgliedland multilateral zur Finanzierung von Fehlbeträgen gegenüber andern Mitgliedstaaten verwenden. Dagegen bleibt eine Uebertragung solcher «innerer» Ueberschüsse zwecks Finanzierung von Defiziten mit Nichtmitgliedländern ausgeschlossen. Der regionale Multilateralismus kann somit auch als partieller Multilateralismus bezeichnet werden.



Um die Wesenszüge des regionalen Multilateralismus in aller Deutlichkeit hervortreten zu lassen, ist es zweckmässig, die drei erwähnten Systeme des Zahlungsbilanzausgleichs an Hand eines stark vereinfachten Schemas der Weltwirtschaft zu demonstrieren. Dabei werden alle Komplikationen, welche für die Erklärung des Sachverhaltes unwesentlich sind, unberücksichtigt gelassen.

Wir gehen in unserer Darstellung von vier Ländern aus, die mit A, X, Y und Z bezeichnet werden.¹⁾ Als Ausgangspunkt dient die Situation, in

¹⁾ Vier Länder stellen das Minimum dar, das zur Bildung eines regionalen multilateralen Systems erforderlich ist; damit sich nämlich ein Teil des Zahlungsverkehrs multilateral abwickeln kann, sind mindestens drei Staaten notwendig, und damit dieser Multilateralismus regional beschränkt ist, muss mindestens noch ein viertes Land vorhanden sein, das ausserhalb des regionalen Systems steht.

der sich alle vier Länder in einem multilateralen Gleichgewicht befinden. Wir können dies mit folgendem Pfeildiagramm (s. Seite 4) darstellen.

Die Zahlen geben die Grösse der bilateralen Defizite, bzw. Ueberschüsse an, die Pfeile die Richtung der Defizite. Der Pfeil von X zu A bedeutet somit, dass das Land X gegenüber dem Land A ein Defizit von 5 Einheiten aufweist. Die Einheit sei 1 Mill. Dollars. Alle Defizite und Ueberschüsse werden in der Währung des Landes A, die wir als Dollar bezeichnen wollen, ausgedrückt.

In diesem Schema der bilateralen Ueberschüsse und Defizite ist die Zahlungsbilanz jedes Landes als ganzes zwar ausgeglichen, aber die einzelnen bilateralen Positionen weisen sowohl Aktiv- als auch Passivsaldo auf. Eine solche Struktur der Zahlungsbeziehungen ergibt sich aus der Multilateralität des Handels- und Zahlungsverkehrs zwischen den vier Ländern. Jedes Land importiert von der Gesamtheit aller andern Staaten zusammen gerade soviel, als es dorthin zu exportieren vermag; zwischen den einzelnen Länderpaaren ist jedoch der Handelsverkehr keineswegs ausgeglichen und braucht es auch nicht zu sein. Um einen Ausgleich der Zahlungen herbeizuführen, sind multilaterale Devisentransfers zwischen den verschiedenen bilateralen Positionen erforderlich.²⁾

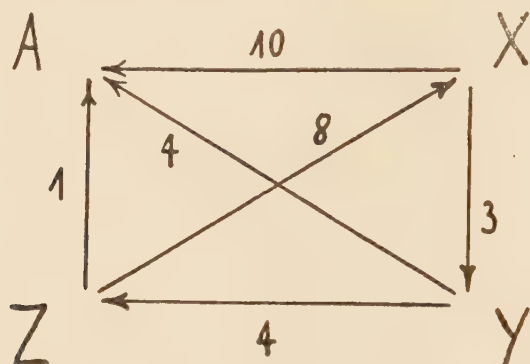
Die wesentlichste Voraussetzung des Multilateralismus besteht darin, dass jede der vier Währungen frei und in beliebigem Umfang in die Währung der drei anderen Länder umgetauscht werden kann, d. h. die Währungen müssen frei konvertierbar sein. Denn nur solange, als z. B. das Land A seinen Zahlungsbilanzüberschuss in der Währung des Landes X frei in die Währungen der Länder Y und Z umtauschen kann, ist es ihm möglich, seine Fehlbeträge gegenüber Y und Z auszugleichen. Das Gleiche gilt auch für die anderen Staaten. Wenn alle Länder eine multilateral ausgeglichene Zahlungsbilanz aufweisen, besteht für keines ein Anlass, die Konvertibilität seiner Währung zu beschränken. Der Multilateralismus ist daher solange mit keinen währungspolitischen Schwierig-

²⁾ Eine multilaterale Struktur des Handels- und Zahlungsverkehrs ergibt sich in der modernen entwickelten Verkehrswirtschaft überall dort, wo der Handlungsfreiheit privater Wirtschaftssubjekte zur Ausnützung von Kostendifferenzen kein Hindernis in den Weg gelegt wird. Der Multilateralismus ist die Folge der Tatsache, dass die einzelnen Länder in der Produktion gewisser Güter natürliche Kostenvorteile über andere Staaten besitzen. Jedes Land spezialisiert sich in der Produktion jener Güter, in der es Kostenvorteile aufweist und tauscht diese Güter mit solchen Produkten ein, für deren Herstellung es weniger geeignet ist. Bei internationalem Freihandel führen solche Spezialisierungen in der Produktion automatisch zu einem multilateralen Verkehr.

keiten für die beteiligten Länder verbunden, als sich ihre Zahlungsbilanz im Gleichgewicht befindet.

Wir nehmen nun an, es trete zwischen den vier Staaten aus irgend einem Grunde ein Ungleichgewicht der Zahlungsbilanzen auf, in der Weise, dass das Land A in allen seinen bilateralen Positionen zum Gläubigerland werde, während die anderen Staaten gegenüber A dauernd Fehlträge aufzuweisen beginnen.³⁾

Die Zahlungsbilanz der drei Länder X, Y und Z verschlechtere sich gegenüber A um je 5 Mill. Dollars, bleibe jedoch in ihrem Verkehr untereinander unverändert. Es ergibt sich dann folgende Situation:



Wie dem Pfeildiagramm zu entnehmen ist, hat sich das bilaterale Defizit des Landes X gegenüber A von 5 Mill. Dollars auf 10 Mill. erhöht; der Ueberschuss des Landes Y gegenüber A in der Höhe von 1 Mill. Dollars hat sich in ein Defizit von 4 Mill. verwandelt und das Land Z weist nicht mehr einen Ueberschuss von 4 Mill., sondern einen Fehlbetrag von 1 Mill. gegenüber A auf. Die bilateralen Salden zwischen den Defizitländern sind unverändert geblieben. Alle drei Schuldnerländer verzeichnen nunmehr in ihrer Zahlungsbilanz als Ganzes einen Fehlbetrag von 5 Mill. Dollars, der, solange die Konvertibilität ihrer Wäh-

³⁾ Es würde zu weit führen, hier auf die möglichen Ursachen einer solchen Entwicklung einzutreten. Anlass dazu kann sowohl eine Depression, eine Produktivitätssteigerung oder eine Wechselkursenkung im Lande A, als auch eine Inflation, eine Produktivitätssenkung oder eine Nachfrageverschiebung in den Ländern X, Y und Z bilden.

rungen unangetastet bleibt, nach Abwicklung der verschiedenen Devisentransaktionen in der Währung des Landes A, also in Dollars auftritt.⁴⁾

Ihre Fehlbeträge können die Defizitländer vorübergehend überbrücken, indem sie ihre Währungsreserven zum Einsatz bringen oder vom Gläubigerland Kredite zur Verfügung gestellt bekommen. Dauert jedoch der Zustand des Ungleichgewichtes an, so sehen sich X, Y und Z früher oder später veranlasst, das Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanz durch geeignete Massnahmen wieder herzustellen. Den Defizitstaaten stehen hierbei drei mögliche Wege zur Verfügung, um dieses Ziel zu verwirklichen. Die Zahlungsbilanzregulierung kann multilateral, bilateral oder aber in der besonderen Form regionaler multilateraler Vereinbarungen erfolgen. Im Folgenden werden die drei möglichen Formen der Herstellung eines neuen Gleichgewichts und ihre währungs- und wirtschaftspolitischen Konsequenzen näher betrachtet.

2. Der multilaterale Zahlungsbilanzausgleich

Als multilateral können alle jene Formen der Zahlungsbilanzregulierung bezeichnet werden, welche den Zahlungsverkehr eines Landes als Ganzes in nichtdiskriminierender Weise beeinflussen und das Schwerkgewicht der Anpassungen somit nicht auf bestimmte bilaterale Positionen konzentrieren, sondern alle bilateralen Verhältnisse mehr oder weniger gleichmässig berühren. Dies ist dann der Fall, wenn die Korrektur der Zahlungsbilanz auf indirekte Weise über Veränderungen in der gesamten wirksamen Nachfrage oder über Verschiebungen in den relativen Preisniveaus zwischen den verschiedenen Staaten erfolgt. So hat eine Schrumpfung der Gesamtnachfrage in einem Lande auch einen Rückgang der Nachfrage nach Importen zur Folge, wodurch die Zahlungsbilanz verbessert wird. Die Senkung der Importe aus den einzelnen Staaten erfolgt dabei auf Grund der bestehenden Konkurrenzverhältnisse nach natürlichen Marktbedingungen und verteilt sich gleichmässig auf die einzelnen Bezugsländer, soweit sie in gleichem Masse konkurrenzfähig sind. Wieviel und was aus den verschiedenen Staaten weniger importiert wird, richtet sich nach dem Marktmechanismus und nicht nach irgendwelchen Entscheidungen einer Verwaltungsbehörde. Dies trifft ebenso für Ver-

⁴⁾ Obwohl also z. B. das Land Z im direkten Verkehr mit A lediglich ein Defizit von 1 Mill. Dollars aufweist, bewirkt die Aufrechterhaltung der Konvertibilität seiner Währung, dass auch sein Defizit mit den beiden andern Ländern in der Höhe von 4 Mill. Dollars ($-8 \text{ Mill.} + 4 \text{ Mill.}$) schliesslich in Dollars auftritt, weil X und Y ihre Ueberschüsse innerhalb der Defizitgruppe in Dollars konvertieren können und angesichts der Knappheit dieser Währung dies auch tun werden.

änderungen in der Aussenhandelsstruktur eines Landes zu, welche durch Verschiebungen seines eigenen Preisniveaus oder desjenigen seiner Handelspartner bedingt sind. Eine Senkung der Inlandpreise macht die Exportindustrie konkurrenzfähiger und verteuert die Importprodukte im Verhältnis zu den Gütern der einheimischen Produktion, und umgekehrt bewirkt ein Sinken der Auslandpreise normalerweise einen Rückgang der Exporte und ein Ansteigen der Einfuhr. Wirtschaftliche Anpassungen, welche die Zahlungsbilanz eines Landes indirekt auf dem Wege über Veränderungen der Gesamtnachfrage und der Preise entsprechend den herrschenden Marktbedingungen korrigieren, kann man als marktmässige Formen der Zahlungsbilanzregulierung bezeichnen.

Zu ihnen gehören einmal die sogenannten Zahlungsbilanzmechanismen. Darunter versteht man Einkommens- und Preiswirkungen, welche automatisch von einem Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz ausgehen und die selbsttätig in der Richtung der Wiederherstellung eines ausgeglichenen Handels- und Zahlungsverkehrs wirksam sind, soweit sie nicht durch Gegenmassnahmen der staatlichen Wirtschafts- und Währungspolitik unterdrückt oder durch tiefgreifende wirtschaftliche Störungen beeinträchtigt werden. So sind Zahlungsbilanzdefizite die Folge eines Ueberschusses der Gesamtausgaben (Inlandausgaben und Importausgaben) über das produzierte Volkseinkommen oder Sozialprodukt (Inlandproduktion und Exportproduktion). Dem binnenwirtschaftlichen Kreislauf werden dadurch dauernd Einkommen entzogen und zum Einkauf von Gütern aus dem Ausland verwendet. Wenn dieser Einkommensausfall im Defizitland nicht dauernd durch eine inflatorische Geld- und Kreditausweitung kompensiert wird, so führen die Zahlungsbilanzdefizite bei freiem Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte zu einer Schrumpfung des produzierten Volkseinkommens und zu einer entsprechenden Schrumpfung des Ausgabenpotentials, bis die Summe der Gesamtausgaben wieder mit den verfügbaren Einkommen in Uebereinstimmung gebracht wird. Dieses gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht schliesst auch ein Gleichgewicht der Zahlungsbilanz mit ein. Umgekehrt hat der Zufluss von Einkommen im Ausland eine Ausweitung der Ausgaben zur Folge, wovon ein Teil für zusätzliche Importe aus demjenigen Lande ausgegeben wird, aus dem die Einkommen stammen. Die Herstellung eines neuen Zahlungsbilanzgleichgewichtes wird somit auch durch vom Ausland herwirkende Kräfte unterstützt.⁵⁾

⁵⁾ Die Anpassungsprozesse im In- und Ausland, die durch die Einkommenswirkungen eines Zahlungsbilanzungleichgewichtes ausgelöst werden, sind in ihrer Dauer und in ihrem Umfang durch die Grösse der Grenzneigung zum Konsum und

Die Einkommenswirkungen von Fehlbeträgen oder Ueberschüssen in der Zahlungsbilanz werden normalerweise noch durch Preiswirkungen verstärkt. Denn die gleichen Ursachen, die eine Deflation des Volkseinkommens im Defizitland und eine Inflation des Einkommens im Ueberschussland auslösen, haben auch eine Deflation bzw. Inflation der Preise zur Folge. Das Sinken der Exportpreise im Schuldnerland hat normalerweise eine Mehrnachfrage seitens des Auslandes im Gefolge, das Steigen der Importpreise dagegen einen Rückgang der Nachfrage nach Importen. Dies wirkt sich ebenfalls verbessernd auf die Zahlungsbilanz aus. Ferner ist auch mit gewissen ausgleichenden Verschiebungen in den internationalen Kapitalbewegungen, und — falls die Wechselkurse nicht völlig starr, sondern innerhalb bestimmter Grenzen frei beweglich sind — mit Anpassungen in den Devisennotierungen zu rechnen, die ebenfalls die Herstellung eines Gleichgewichtes begünstigen.⁶⁾

Den Zahlungsbilanzmechanismen wird namentlich im Rahmen eines internationalen Goldwährungssystems grosse Bedeutung zugeschrieben. Die internationalen Goldbewegungen im Gefolge von Zahlungsbilanzungleichgewichten stellen gemäss der theoretischen Erklärung des Goldstandards den Anlass für die Einleitung umfassender selbsttätiger Anpassungsprozesse in den durch das Medium des Goldes eng miteinander verknüpften nationalen Währungssystemen dar. Zahlungsbilanzmechanismen sind aber nicht nur bei einem Goldstandard wirksam, sondern bis zu einem gewissen Grade in jedem internationalen Währungssystem, in welchem den währungs- und wirtschaftspolitischen Rückwirkungen einer ungleichgewichtigen Zahlungsbilanzentwicklung in den einzelnen Ländern freien Lauf gelassen wird.

Als marktmässig können neben den Zahlungsbilanzmechanismen auch alle Methoden der Zahlungsbilanzregulierung bezeichnet werden, welche aktiv die Erzeugung der genannten Einkommens- und Preiswirkungen zum Ziele haben. So kann ein Zahlungsbilanzdefizit durch eine re-

der Grenzneigung zum Import sowie durch die «lags» im Geld- und Güterkreislauf bestimmt. Die Probleme können hier nur gestreift werden und für die Einzelheiten muss auf die umfangreiche Literatur verwiesen werden, in der diese Fragen verarbeitet wurden.

cf. F. Machlup, *International Trade and the National Income Multiplier*, 1949; J. E. Meade, *The Balance of Payments*, London 1951; E. Küng, *Die Selbstregulierung der Zahlungsbilanz*, St. Gallen 1948.

⁶⁾ Die entscheidende Grösse bei den Preis- und Wechselkurswirkungen ist die Summe der Preiselastizitäten der Nachfrage im Ausland und der Importnachfrage im Inland. Auch hier sei für Einzelheiten auf die allgemeine Literatur verwiesen.

striktive Geld- und Kreditpolitik im Defizitland, die eine Senkung der Geldeinkommen und Preise zum Ziele hat, zu beseitigen versucht werden. Umgekehrt bringt eine Kreditexpansion im Gläubigerland einen Ueberschuss der Zahlungsbilanz unter Umständen zum Verschwinden. Den Hebel für diese Form der Wiederherstellung des Zahlungsbilanzausgleichs bildete in der Vergangenheit die Diskontpolitik der Notenbank. Heute stehen den Währungsbehörden in der Offenmarktpolitik, in quantitativen und qualitativen Kreditkontrollen und in einigen Ländern auch in der Pflichtreservenpolitik weitere Instrumente zur Verfügung, um die Gesamtnachfrage und das Preisniveau, und damit auch die Zahlungsbilanz zu beeinflussen. Die Wirkungen der geld- und kreditpolitischen Instrumente können durch eine entsprechende Finanzpolitik — insbesondere durch Budgetüberschüsse oder Budgetdefizite — unterstützt und verstärkt werden.

Zu den marktmässigen Mitteln der aktiven Zahlungsbilanzregulierung gehören auch Wechselkursänderungen. Bei einer Wechselkursänderung wird die als notwendig erachtete Verschiebung des relativen Preisniveaus nicht durch eine Anpassung der in inländischer Währung ausgedrückten binnenwirtschaftlichen Preise herbeigeführt, sondern durch eine direkte Veränderung des Aussenwertes der Währung. Die in ausländischer Währung ausgedrückten binnenwirtschaftlichen Preise verändern sich entsprechend dem Ausmass der Währungsaufwertung oder -abwertung. Die Anpassung der Güterpreise und Einkommen wird auf eine Anpassung der Preise ausländischer Devisen verlegt, was indessen nicht bedeutet, dass eine solche Massnahme ohne Rückwirkungen auf das interne Preisniveau und den Einkommenskreislauf bleibt.⁷⁾

Die genannten marktmässigen Methoden der Zahlungsbilanzregulierung bieten am ehesten Gewähr dafür, dass die notwendigen Anpassungen im Zahlungsverkehr der einzelnen Länder vorgenommen werden, ohne den Multilateralismus der Zahlungsbeziehungen als solchen zu beeinträchtigen. Dies ist deshalb der Fall, weil sie grundsätzlich nichtdiskriminierend wirken. Ebenso brauchen mit ihrer Anwendung keine wesentlichen Veränderungen des Aussenhandelsvolumens verbunden zu sein.

⁷⁾ Natürlich sind die verschiedenen hier aufgezählten Formen der Zahlungsbilanzregulierung in ihren Wirkungen einander durchaus nicht gleichwertig. Eine Abwertung und eine Deflation im Defizitland sind zwar beides marktmässige Methoden der multilateralen Zahlungsbilanzregulierung und wirken dahin, die Zahlungsbilanz zu verbessern. Für den Wirtschaftsablauf und die Gestaltung der Preise und Einkommen haben sie indessen ganz verschiedene Konsequenzen. Ihnen gemeinsam ist nur das Merkmal der Nichtdiskrimination.

Nun können aber auch direkte Aussenhandelskontrollen als multilaterale Formen der Zahlungsbilanzregulierung betrachtet werden, soweit sie nämlich nichtdiskriminierend angewandt werden. Wenn nämlich ein Land zum Zwecke der Korrektur seiner Zahlungsbilanz direkte Aussenhandelskontrollen, etwa Importzölle oder Importlizenzen, gegenüber allen seinen Handelspartnern gleichmässig zur Anwendung bringt und nicht bestimmte Staaten auf Kosten anderer bevorzugt, so braucht damit ebenfalls keine Beeinträchtigung der Multilateralität der Handels- und Zahlungsbeziehungen verbunden zu sein. Nur sofern direkte Aussenhandelsinterventionen bestimmte Güterkategorien und bestimmte Bezugs- und Absatzländer bevorzugen, wirken sie in der Richtung eines mehr bilateralen Ausgleichs der Zahlungsbilanzen. Denn die Bevorzugung erfolgt zu meist gegenüber jenen Ländern, denen gegenüber keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu verzeichnen sind. Sie hat somit zur Folge, dass die Korrektur der Zahlungsbilanz hauptsächlich durch einen besseren bilateralen Ausgleich in den gestörten Zahlungsbilanzpositionen herbeigeführt wird, wobei der Umfang des multilateral finanzierten Handels zurückgeht.

Direkte nichtdiskriminierende Aussenhandelskontrollen können somit marktmässige multilaterale Anpassungen im Preis- und Einkommensgefüge bis zu einem gewissen Grade ersetzen, ohne die Multilateralität des Handels- und Zahlungsverkehrs zu beeinträchtigen. Sie kommen daher zur Anwendung, wenn die für die Korrektur der Zahlungsbilanz erforderlichen Anpassungen nicht durchgeführt werden können oder ihre Durchführung aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen untragbar erscheint.⁸⁾ Im Gegensatz zu den marktmässigen Methoden der Zahlungsbilanzregulierung ist dagegen die Anwendung direkter Aussenhandelskontrollen zumeist mit einer Schrumpfung des internationalen Handelsvolumens verbunden, weil das Schwergewicht der Anpassungen bei direkten Interventionen naturgemäss auf der Importseite liegt und die Verbesserung der Zahlungsbilanz zumeist nur mit Hilfe einer Reduktion des Importvolumens herbeigeführt werden kann. Denn über die Entwicklung der Ausfuhr hat der Staat nur in beschränktem Umfange Einfluss.

Die nichtdiskriminierende Anwendung von Aussenhandelskontrollen ist jedoch wenig wahrscheinlich. Wenn der Staat schon den Einsatz von Kontrollen als notwendig erachtet, ist nicht einzusehen, warum er diese

⁸⁾ So kann eine Deflation der Preise und Einkommen Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit zur Folge haben; Wechselkursänderungen verschlechtern gewöhnlich das reale Austauschverhältnis zuungunsten des abwertenden Landes und senken auf diese Weise das reale Volkseinkommen.

Kontrollen nicht auf diskriminierende Weise so einsetzen soll, dass mit ihnen die grösstmöglichen und schnellsten Wirkungen erzielt werden. Für die nichtdiskriminierende Verwendung von Aussenhandelsinterventionen bedarf es daher wohl in den meisten Fällen ausdrücklicher internationaler Konventionen und Verhaltensregeln von grosser Ausführlichkeit, um die mannigfaltigen Möglichkeiten des Diskrimination auszuschliessen.

Zahlungsbilanzmechanismen, allgemeine binnenwirtschaftliche Anpassungen, Wechselkursänderungen und nichtdiskriminierende Aussenhandelskontrollen stellen somit die möglichen Instrumente dar, mit Hilfe derer Störungen im Gleichgewicht der Zahlungsbilanz beseitigt werden können, ohne dass die Konvertibilität der Währungen und der Multilateralismus des Handels- und Zahlungsverkehrs eingeschränkt zu werden brauchen. Die Wirkungen einer solchen multilateralen Anpassung seien an Hand unseres Vierländersystems noch etwas näher erläutert.

Wir nehmen an, als Folge des Zahlungsbilanzüberschusses und des Zuflusses von Währungsreserven ergebe sich im Lande A eine Geld- und Kreditexpansion, die eine Steigerung der Preise und Einkommen zur Folge habe und die Gesamtnachfrage anwachsen lasse. Ein Teil der zusätzlichen Nachfrage, bestimmt durch den Umfang der Grenzneigung zum Import im Lande A, entfällt dabei auf die Einfuhr aus den Defizitländern X, Y und Z, deren Exporte nach A somit zunehmen. Ebenso bewirkt die relative Preissteigerung im Lande A, falls die Summe der Preiselastizitäten im Ueberschussland und in den Schuldnerstaaten zusammen grösser als 1 ist, eine Zunahme der Exporte von X, Y und Z nach dem Lande A und einen Rückgang der Importe. Diese Einflüsse haben einen Rückgang der Fehlbeträge der drei Defizitländer zur Folge, dessen Ausmass bestimmt ist durch den Umfang der Inflation sowie der Preissteigerung im Lande A und durch die Grösse der Nachfrageelastizität in allen vier Staaten. Der Abbau des Ueberschusses von A verteilt sich auf die drei Schuldnerstaaten entsprechend den zwischen ihnen bestehenden Konkurrenzverhältnissen.

Die Tendenzen zur Wiederherstellung eines Gleichgewichtes der Zahlungsbilanz, welche vom Gläubigerland A ausgehen, seien unterstützt durch eine Kontraktion des Geld- und Kreditvolumens und einen Rückgang der Nachfrage und der Preise in den Ländern X, Y und Z. Die Kontraktion kann auf Zahlungsbilanzmechanismen beruhen oder aktiv durch eine restriktive Geld- und Kreditpolitik, etwa durch eine Diskontsatzsenkung oder andere marktpolitische Mittel der Notenbank, eingeleitet werden.

Die Verbesserung der Zahlungsbilanz, die beispielsweise das Land X damit erzielt, erfolgt aber nicht allein gegenüber dem Lande A, sondern — wenn man den Anpassungsprozess in einzelne nacheinanderfolgende Phasen auflöst — teilweise auch auf Kosten der zwei andern Defizitländer. Es werden dem Lande X auch mehr Devisen der Länder Y und Z verfügbar, die es, solange die Währungen dieser Staaten konvertierbar bleiben, in die Währung des Landes A umtauscht und zum Ausgleich seiner Zahlungsbilanz gegenüber A verwendet. In dem Masse, als X seine Zahlungsbilanz und Devisenposition auf Kosten der beiden andern Staaten verbessert, sehen sich diese gezwungen, eine umso stärkere Anpassung vorzunehmen, die ihrerseits wieder die Position von X verschlechtert und dort neue Anpassungen notwendig macht. Nur soweit sich die Aktivierung der Zahlungsbilanz von X auf sein bilaterales Verhältnis mit A konzentriert, verschlechtert sie die Position der übrigen Defizitländer nicht und kann daher als endgültig betrachtet werden. Dies heisst mit anderen Worten, dass die Schrumpfung der Nachfrage und der Preise im Lande X soweit gehen muss, bis die gesamte notwendige Verbesserung in seiner Zahlungsbilanz durch eine Verbesserung seiner bilateralen Position gegenüber dem Lande A herbeigeführt wird. Verbesserungen der Zahlungsbilanz, die auf Grund einer Aktivierung des Zahlungsverkehrs mit Y und Z herbeigeführt werden, können nur vorübergehend sein, weil sie von diesen Staaten wieder rückgängig gemacht werden müssen. Dies trifft auch für die anderen Schuldnerstaaten zu. Jedes Defizitland muss somit den in unserem Schema angenommenen Fehlbetrag von 5 Mill. Dollars allein durch eine Verbesserung seiner Position gegenüber dem Lande A zum Verschwinden bringen, damit ein neues multilaterales Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen verwirklicht werden kann. Die multilaterale Anpassung in X, Y und Z führt zwischen diesen Staaten wohl zu zahlreichen Wechselwirkungen, die aber für die notwendige Korrektur der Zahlungsbilanz als bedeutungslos betrachtet werden müssen und sich zum grössten Teil gegenseitig kompensieren dürften.

Der Einfluss des Anpassungsprozesses auf das gesamte Handelsvolumen zwischen den vier Staaten ist unbestimmt. Zwischen den drei Schuldnerländern braucht der Handelsverkehr im Endergebnis, ausgedrückt in realen Grössen, nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Die Grösse des Handelsvolumens nach Durchführung der verschiedenen Anpassungen ist deshalb hauptsächlich durch die Art und Weise bestimmt, wie die Korrektur der Zahlungsbilanz gegenüber dem Lande A erfolgt. Wird sie mehr durch eine Senkung der Importe in den Defizitländern herbeige-

führt, so ist die Verbesserung der Zahlungsbilanzen mit einer Schrumpfung des Handelsvolumens verbunden; liegt die Hauptwirkung dagegen auf einer Steigerung der Exporte nach dem Lande A, so kann die multilaterale Anpassung sogar mit einer Ausdehnung des Handelsvolumens verbunden sein. Es wird vielfach als ein entscheidender Vorzug der multilateralen Methoden der Zahlungsbilanzregulierung betrachtet, dass mit ihnen keine wesentliche Beeinträchtigung des internationalen Handelsvolumens verbunden sei. Das braucht jedoch nicht immer der Fall zu sein. Ob die Korrektur der Zahlungsbilanzen in den Defizitländern mehr durch einen Rückgang der Einfuhr oder eine Ausdehnung der Ausfuhr herbeigeführt wird, dürfte hauptsächlich vom allgemeinen wirtschaftlichen «Klima» und vom Stande der Weltkonjunktur abhängen.

Die Herstellung eines neuen Gleichgewichtes der Zahlungsbilanzen zwischen den vier Ländern kann auch durch eine Abwertung der Währung in den Defizitländern, die durch eine Aufwertung im Lande A unterstützt sein könnte, erfolgen. Auch hierbei muss die notwendige Verbesserung der Zahlungsbilanz in jedem Defizitland im Endergebnis des Anpassungsprozesses allein durch eine Aktivierung seiner bilateralen Position mit dem Lande A herbeigeführt werden.⁹⁾ Die Wirkungen einer durch Wechselkursänderungen herbeigeführten Wiederherstellung des Gleichgewichtes auf das Handelsvolumen unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denjenigen, die von den oben besprochenen Formen der multilateralen Anpassung ausgehen.

Sind die drei Defizitländer nicht bereit, die Konsequenzen einer allgemeinen Einkommens- und Preisdeflation oder diejenigen einer Abwertung in Kauf zu nehmen, so können sie ihre Zahlungsbilanz auch mit Hilfe von direkten, nichtdiskriminierenden Aussenhandelskontrollen multilateral anpassen. Sie müssen somit die Kontrollen, handle es sich nun um Importzölle, Einfuhrlizenzen oder Zahlungsbeschränkungen, nicht nur gegenüber A zur Anwendung bringen, sondern gleichmässig gegenüber

⁹⁾ Obwohl also z. B. das Land Z in unserem früher aufgezeichneten Pfeildiagramm gegenüber dem Lande A lediglich ein Defizit von 1 Mill. Dollars aufweist, muss die Abwertung in Z soweit gehen, bis sich seine Devisenbilanz in der Währung des Landes A um 5 Mill. Dollars verbessert. Denn, wie wir früher gesehen haben, konzentriert sich für Z das Gesamtdefizit von 5 Mill. Dollars bei Aufrechterhaltung der Konvertibilität seiner Währung in der Valuta des Landes A, und es ist diese Valutaposition, die es durch eine multilaterale Anpassung wieder ins Gleichgewicht bringen muss. Die Gestaltung der «Dollarbilanz» von Z hängt ferner von der Verbesserung ab, die auch die andern beiden Länder in ihrer «Dollarposition» zu erzielen vermögen.

allen Bezugsländern. Und zwar muss jedes Land seine Importe soweit einschränken, bis die Zahlungsbilanz als Ganzes durch eine Verbesserung der bilateralen Position gegenüber A wieder ins Gleichgewicht gebracht wird; denn die Einschränkungen der Defizitländer untereinander heben sich im Endergebnis auf. Die Konsequenzen eines solchen Verfahrens sind einleuchtend. Im Gegensatz zu den marktmässigen Methoden der Zahlungsbilanzregulierung haben direkte Aussenhandelskontrollen die Wirkung, das internationale Handelsvolumen zu senken, da sie lediglich auf der Einfuhrseite wirken und die Exporte nur in beschränktem Umfang durch direkte Massnahmen gefördert werden können.¹⁰⁾

Insbesondere hat die nichtdiskriminierende Anwendung von Aussenhandelskontrollen eine Schrumpfung des Handelsverkehrs zwischen den Defizitländern zur Folge, die an sich für die Verbesserung der Zahlungsbilanz gar nicht notwendig wäre. Aus diesem Grunde ist die Zweckmässigkeit der nichtdiskriminierenden Anwendung von Aussenhandelskontrollen in der Wirtschaftspraxis und der Wirtschaftstheorie sehr umstritten, zumindest bei einer Zahlungsbilanzkonstellation, wie wir sie in unserem Schema dargestellt haben.

Wie aus diesen Erörterungen hervorgeht, führt bei einem internationalen Zahlungsbilanzungleichgewicht die Wiederherstellung eines ausgeglichenen Zahlungsverkehrs mit Hilfe nichtdiskriminierender, multilateraler Methoden zu komplizierten Anpassungsprozessen sowohl in der Binnenwirtschaft der beteiligten Länder, als auch in ihren gegenseitigen Handels- und Zahlungsbeziehungen. In einem multilateralen System sind die verschiedenen Volkswirtschaften eng miteinander verflochten. Jede aussen- und binnenwirtschaftliche Veränderung im einen Lande wirkt sich auch auf die andern Staaten aus und gibt dort zu Umstellungen und Anpassungen Anlass, die ihrerseits wieder auf das Ausgangsland zurückwirken. Wirkungen und Gegenwirkungen manifestieren sich in einem kumulativen Prozess binnen- und aussenwirtschaftlicher Veränderungen, bis schliesslich bei einer bestimmten Grösse der nationalen Volkseinkommen, bei einer bestimmten Höhe der relativen Preisniveaus und bei einem bestimmten Umfang des internationalen Handelsvolumens ein neues multilaterales Zahlungsbilanzgleichgewicht verwirklicht wird. Die enge Verflechtung zwischen den Volkswirtschaften in einem multilateralen System bildet die wesentlichste Ursache für die Labilität des Gleich-

¹⁰⁾ Direkte Interventionen zur Förderung des Ausfuhrvolumens wären z. B. Exportsubsidien, multiple Wechselkurse und andere staatliche Exportförderungsmassnahmen, deren Wirkung sich aber der staatlichen Einflussnahme entzieht.

gewichtszustandes im Multilateralismus. Störungen im Wirtschaftsablauf des einen Landes setzen sich in wellenförmigen Bewegungen über die Zahlungsbilanz auf alle übrigen Länder fort und zwingen das ganze System zu einem Ausbalancieren dieser Störungen.

Bei kleineren Störungsursachen dürfte der multilaterale Anpassungsprozess nicht mit allzu grossen Schwierigkeiten verbunden sein. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn alle Staaten in gleicher Weise um die Aufrechterhaltung eines binnen- und aussenwirtschaftlichen Gleichgewichtes bemüht sind und wenn genügend Währungsreserven und internationale Kredite zur Verfügung stehen, um kurzfristige Zahlungsbilanzschwankungen zu überbrücken oder Zahlungsbilanzdefizite bis zur Wirksamkeit der oft nur auf längere Frist sich auswirkenden Anpassungsmassnahmen zu finanzieren.

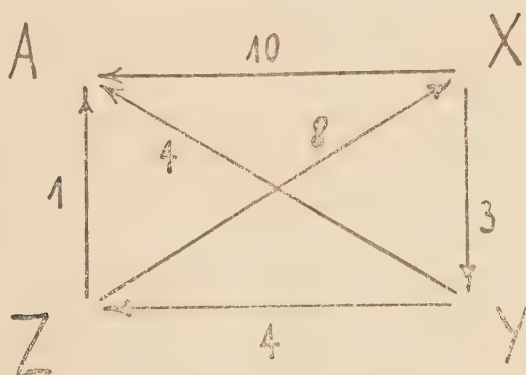
Die Wirkung von multilateralen Formen der Zahlungsbilanzregulierung hängt auch stark vom allgemeinen weltwirtschaftlichen «Klima» ab. In Zeiten der Prosperität und des wirtschaftlichen Aufschwungs wird eine multilaterale Anpassung der Zahlungsbilanzen im allgemeinen mit bedeutend weniger Schwierigkeiten verbunden sein als in Zeiten der Depression und der Krise.

Bei tiefgreifenden, strukturellen Störungen der Zahlungsbeziehungen kann jedoch der erforderliche kumulative Anpassungsprozess bei der Anwendung multilateraler, nichtdiskriminierender Methoden für die Volkswirtschaften der einzelnen Länder mit Konsequenzen verbunden sein, welche diese nicht zu akzeptieren bereit sind; oder die vorhandenen Währungsreserven und Kredite reichen in den Defizitländern nicht aus, den Fehlbetrag bis zur Wirksamkeit multilateraler Anpassungen zu finanzieren. In diesem Falle können sich die betreffenden Staaten veranlasst sehen, zu andern Methoden der Zahlungsbilanzregulierung Zuflucht zu nehmen und insbesondere versuchen, ihre Zahlungsbilanz mit Hilfe direkter staatlicher Interventionen in bestimmten bilateralen Verhältnissen zu beeinflussen. Wie wir noch sehen werden, ist dies bei der besonderen Konstellation der Zahlungsbilanzen, die wir in unserem Schema aufgezeichnet haben, bis zu einem gewissen Grade naheliegend.

3. Der bilaterale Zahlungsbilanzausgleich

Bilateral ist der Zahlungsverkehr zwischen einer Mehrzahl von Ländern, wenn die Zahlungsbilanz jedes beteiligten Staates nicht mehr bloss im gesamten ausgeglichen sein muss, sondern jedes bilaterale Verhältnis ein Gleichgewicht aufzuweisen hat. Dies kann nur mit Hilfe diskrimi-

nierender direkter Aussenhandelskontrollen, namentlich durch umfassende Devisenkontrollen, geschehen, welche den freien Verkehr von Gütern und Dienstleistungen sowie von Kapital unterbinden und die Konvertibilität der Währungen aufheben. Da Ueberschüsse im Zahlungsverkehr bilateral gebunden bleiben und nur noch gegenüber dem betreffenden Defizitland verwendet werden können, haben die Gläubigerländer ein Interesse daran, diese Ueberschüsse abzubauen und einen bilateralen Ausgleich der Handels- und Zahlungsbeziehungen herbeizuführen. Dazu ist eine diskriminierende staatliche Lenkung des gesamten Aussenhandels notwendig. Die in der modernen entwickelten Verkehrswirtschaft natürlicherweise bestehende multilaterale Integration zwischen den verschiedenen Tauschbeziehungen wird aufgehoben. Der internationale Handel zerfällt in voneinander künstlich getrennte und isolierte bilaterale Sektoren und gleitet in den primitiven Zustand des direkten gegenseitigen Tausches zurück, der den Nutzwert des Aussenhandels beträchtlich herabmindert.



Der Uebergang zum Bilateralismus vollzieht sich zumeist in einem kumulativen Prozess von Wirkungen und Gegenwirkungen. Die Einstellung der Konvertibilität oder die Anwendung von diskriminierenden Aussenhandelskontrollen seitens eines einzigen Landes kann unter Umständen genügen, das gesamte Aussenhandelssystem in den Bilateralismus hinüberzuführen. Es sei dies an unserem Vierländerschema demonstriert, das wir zu diesem Zwecke nochmals aufzeichnen.

Wie wir früher nachgewiesen haben, weist bei einem multilateralen System mit konvertierbaren Währungen jedes Land sein Gesamtdefizit von 5 Mill. Dollars im Endergebnis der multilateralen Transaktionen in der

Währung des Landes A, also in Dollars, auf. Obwohl also beispielsweise das Land Z im bilateralen Verkehr mit A lediglich einen Fehlbetrag von 1 Mill. Dollars zu verzeichnen hat, sieht es sich der Aufgabe gegenübergestellt, ein Dollardefizit von 5 Mill. zu beseitigen, weil sein Defizit im Verkehr mit den beiden andern Schuldnerstaaten im Betrage von 4 Mill. von diesen in Dollars konvertiert wird. Statt ein Dollardefizit von 5 Mill. durch eine multilaterale Anpassung zu beseitigen, kann es Z als den leichteren Weg betrachten, die Konvertibilität seiner Währung mit Hilfe eines Devisenkontrollsystems einzustellen. Es muss dann nur noch sein direktes Defizit in Dollars in der Höhe von 1 Mill. decken.

Dies verschlechtert aber die Devisenposition des Landes X, das nunmehr im Betrage von 8 Mill. Dollars die unkonvertierbare Währung des Landes Z ansammelt, die es vorher teilweise zur Finanzierung seines Fehlbetrages mit A verwenden konnte. X wird sich dadurch auch seinerseits veranlasst sehen, die Konvertibilität einzustellen, um zu verhindern, dass das Land Y, demgegenüber es einen Fehlbetrag von 3 Mill. aufweist, diesen zur Finanzierung des Defizites gegenüber A verwendet.

Auf diese Weise kommt es dazu, dass schliesslich alle drei Defizitstaaten die freie Konvertierbarkeit ihrer Währung aufheben. Die Einstellung der freien Uebertragbarkeit der Währung seitens eines der drei Länder verschlechtert die Position der übrigen beiden Staaten und veranlasst auch diese, ein Devisenkontrollsystem einzuführen, um ihre Dollarverluste zu beschränken. Das Ergebnis dieses Prozesses ist, dass schliesslich alle Ueberschüsse und Fehlbeträge innerhalb der Dreiergruppe bilateral gebunden bleiben und nicht mehr auf Drittländer übertragen werden können. Das Dollardefizit jedes Landes entspricht dann gerade dem Fehlbetrag, den es in seinem bilateralen Verhältnis mit A aufweist. Während also bei einem multilateralen System jedem Land die Aufgabe zufällt, unabhängig von der Grösse seines bilateralen Defizites mit A einen Dollarfehlbetrag von 5 Mill. zu beseitigen, ist im Bilateralismus nur noch die direkte bilaterale Position gegenüber A von Belang. Dies gereicht den Ländern Y und Z, deren Gesamtdefizit grösser ist als ihr bilateraler Fehlbetrag in Dollars, zum Vorteil. Das Land X dagegen hat nunmehr ein Dollardefizit von 10 Mill. auszugleichen. An der Einstellung der Konvertibilität hat dieses Land daher, wenn man das Endergebnis betrachtet, das geringste Interesse.

Im Handels- und Zahlungsverkehr innerhalb der Defizitgruppe hat die Inkonvertibilität der Währungen zur Folge, dass die einzelnen bilateralen Verhältnisse mit Hilfe direkter Aussenhandelsmanipulationen, z. B. mit Importrestriktionen oder durch Rationierung der Devisenzu-

teilungen, genau ausgeglichen werden müssen, sofern keine Devisenreserven oder bilateralen Kredite zur Verfügung stehen.

Jeder Versuch eines Landes, seine Zahlungsbilanz gegenüber dem Gläubigerland auf Kosten der andern Staaten zu verbessern, veranlasst die letzteren zu Gegenmassnahmen, welche den ursprünglichen Gewinn des ersten Landes wieder rückgängig machen. Derartige Versuche enden schliesslich in einem rein bilateralen System des internationalen Handels, ohne dass ein einziges Land dauernd Vorteile zu erringen vermöchte. Vielmehr haben alle Länder mit einer kumulativen Schrumpfung des internationalen Handelsvolumens zu rechnen. Man hat daher im englischen Sprachgebrauch alle unilateralen Massnahmen, denen derartige Wirkungen zukommen, treffend als «*beggar-my-neighbour-remedies*» bezeichnet.

Da ein genauer zeitlicher Ausgleich aller bilateralen Tauschaktionen sich technisch nur schwer bewerkstelligen lässt und der Warenaustausch auf das allernotwendigste Minimum beschränkt würde, erweist es sich im Bilateralismus für die einzelnen Länderpaare als vorteilhaft, untereinander gegenseitige Abkommen abzuschliessen, welche sowohl den Warenaustausch als auch den Zahlungsverkehr einer näheren Regelung unterwerfen und ihn elastischer gestalten. Die bilateralen Abkommen haben in erster Linie zum Ziel, eine reibungslose Gestaltung des täglichen Verkehrs zu ermöglichen. Dies geschieht beispielsweise dadurch, dass die gegenseitige Abrechnung zwischen den beiden Staaten auf das Ende bestimmter Zeitperioden verlegt wird. Auch die Einräumung bilateralen Kredite zur vorübergehenden Ueberbrückung temporärer Defizite vermag die Starrheiten des bilateralen Verkehrs zu mildern. Da die zahlreichen Unannehmlichkeiten und Schwerfälligkeiten des bilateralen Verkehrs sowie die Schwierigkeiten einer lückenlosen Ueberwachung von Kapitaltransaktionen dahin wirken, die gegenseitigen Handelsbeziehungen auf den reinen Waren- und Dienstleistungsverkehr zu beschränken, sind zur Inganghaltung von Kapitalbewegungen und zur Ueberweisung von Kapitalerträgen zumeist besondere Vereinbarungen erforderlich.

Es gibt demnach verschiedene Formen bilateraler Abkommen, die sich voneinander durch das Ausmass der Freizügigkeit, das durch sie im bilateralen Verkehr eingeräumt wird, unterscheiden.

Die primitivste Form des Bilateralismus stellt das reine Kompensationsverfahren dar. Beim Kompensationsverfahren kann ein Warenimport aus einem bestimmten Lande überhaupt nur zustandekommen, wenn die Gegentransaktion in Form eines Warenexportes nach dem betreffen-

den Lande bereits sichergestellt ist. Dazu ist es notwendig, dass die Importeure und Exporteure in den beiden Ländern miteinander in direkte Verbindung treten, um Transaktion und Gegentransaktion miteinander zu vereinbaren. Man bezeichnet deshalb diese Art des Warenaustausches auch als private Kompensation. Defizite und Ueberschüsse zwischen den beiden Staaten können auf diese Weise keine entstehen, da der Verkehr automatisch in jedem Zeitpunkt ausgeglichen ist. Jeder Devisenverkehr hört auf und der Aussenhandel vollzieht sich in der primitiven Form des Tauschhandels.

Wird der bilaterale Verkehr auf Grund privater Kompensationen durchgeführt, so fällt dem Staat lediglich die Aufgabe zu, zu kontrollieren, ob für jeden Tauschakt die entsprechende Gegentransaktion sichergestellt ist und sie in der vereinbarten Form durchgeführt wird. Der Staat kann nun aber auch vermittelnd eingreifen und eine zentrale Stelle errichten, welche die Importeure und Exporteure für ein bestimmtes Land zum Zwecke der Durchführung von Kompensationen miteinander in Verbindung bringt. Dies bildet den ersten Ansatzpunkt für die Bildung einer zentralen Clearingstelle, aus dem sich dann der eigentliche Clearingverkehr entwickelt hat.

Das Kompensationsverfahren ist als Zwischenstufe vorübergehender Art zu betrachten. Denn es wird sich mit der Zeit für die beiden Handelspartner immer als vorteilhafter erweisen, ihren Handelsverkehr durch bilaterale Abkommen reibungsloser zu gestalten. Dies geschieht durch die Wiedereinführung bestimmter Formen des Zahlungsverkehrs, bei welchem nicht mehr direkt Ware gegen Ware getauscht, sondern die Vorteile der Verwendung eines allgemeinen Tauschmittels benützt werden. Je nach den Finanzierungsmethoden lassen sich grundsätzlich vier Arten von bilateralen Abkommen über den Zahlungsverkehr unterscheiden.¹¹⁾

1. Beim bilateralen Clearingabkommen mit Warteprinzip erfolgt der gesamte Zahlungsverkehr zwischen zwei Ländern über eine zentrale Clearingstelle, die in beiden Staaten errichtet wird. Alle Importeure haben ihre Zahlungen an die Clearingstelle zu richten, und die Exporteure werden von dieser Zentrale aus entschädigt. Wendet die Clearingstelle das Warteprinzip an, so können die Zahlungen an die Exporteure nur erfolgen, soweit in entsprechendem Umfang importiert wird und die Beträge von den Importeuren auf das Clearingkonto einbezahlt worden sind.

¹¹⁾ cf. P. N. Andersen, *Bilateral Exchange Clearing Policy*, London, Oxford University Press 1946.

J. E. Meade, *The Balance of Payments*, London 1951.

Uebersteigen in einer bestimmten Zeitperiode die Ausfuhren die getätigten Importe, so sind auf dem Clearingkonto zu wenig Mittel verfügbar, um die Exporteure zu entschädigen und die Zahlungen müssen solange eingestellt werden, bis das Konto wieder ausgeglichen ist. Die Exporteure haben dann auf Zahlung zu warten, was sie unter Umständen veranlasst, nach andern Märkten Umschau zu halten und weitere Exporte nach dem betreffenden Land einzustellen. Die Anwendung des Wartepinzips hat somit automatisch zur Folge, den bilateralen Verkehr zwischen den beiden Ländern im Gleichgewicht zu halten und Fehlbeträge sowie Ueberschüsse auf den Umfang zu beschränken, bis zu dem die Exporteure des einen oder anderen Staates gewillt sind, Verzögerungen in der Auszahlung ihrer Exporterlöse in Kauf zu nehmen. Diese Wirkung des Wartepinzips wird weitgehend aufgehoben, wenn die Exporteure ihre in der Zukunft anfallenden Erlöse ganz oder teilweise bei den Banken oder andern Kreditinstituten vorfinanzieren lassen können. In der Vergangenheit hat bisweilen auch der Staat helfend eingegriffen und eine staatliche Exportfinanzierungsstelle errichtet, an welche die Exporteure gelangen konnten. Auf diese Weise vollzog sich in gewissen Fällen der Uebergang vom Clearingabkommen mit Wartepinzip zum Abkommen mit Finanzierungsprinzip.

2. Bei Anwendung des Finanzierungsprinzipes entschädigt die Clearingstelle in beiden Ländern die Exporteure im eigenen Land unabhängig vom Stand der von den Importeuren gemachten Einzahlungen. Sofern im einen Staat die Exporte die getätigten Einfuhren übersteigen, gewährt dieses Land dem Partner automatisch Kredit, dessen Höhe sich auf den Unterschied zwischen den Ein- und Auszahlungen auf dem Clearingkonto beläuft. Die Clearingstelle muss daher mit eigenen Mitteln ausgerüstet sein oder solche Mittel bei der Zentralbank zur Verfügung haben.

Da bei diesem Mechanismus der bilateralen Zahlungen keine selbstregulierenden Tendenzen vorhanden sind, muss der Ausgleich der Zahlungsbilanz, sofern der Zahlungsverkehr in einer bestimmten Zeitperiode ungleichgewichtig verläuft, in der nächstfolgenden Clearingperiode durch eine entsprechende Lenkung des Aussenhandels (zusätzliche Importbeschränkungen, Devisenbeschränkungen usw) oder aber durch Gold- oder Devisentransaktionen, oder durch Kapitalbewegungen herbeigeführt werden.

Gegenüber dem Wartepinzip weist das Finanzierungsprinzip den Vorteil auf, dass der Handels- und Zahlungsverkehr während der einzelnen Clearingperioden trotz zeitlicher Schwankungen ungehindert seinen Fortgang nehmen kann. Bilaterale Clearingabkommen zur Durchführung internationalen Handels sind aber immer noch ein recht schwerfäll-

liges Instrument. Dienstleistungs- und Kapitaltransaktionen können zwar bis zu einem gewissen Grad in den Clearingmechanismus eingebaut werden, doch in grösserem Umfang und in freierer Form sind sie nicht durchführbar.

Wesentlich elastischer gestaltet sich der bilaterale Verkehr, wenn die Händler, die Banken und anderen Kreditinstitute im Rahmen der bestehenden Devisenkontrollen wieder zum Devisenverkehr zugelassen werden. Dies kann in der Form geschehen, dass der gesamte Devisenverkehr über eine staatliche Stelle abgewickelt wird oder von ihr kontrolliert wird. Zu diesem Zwecke muss der Staat eine zentrale Einkaufs- und Verkaufsstelle von Devisen errichten. Diese hat die Aufgabe, den Exporteuren ihre Devisenerlöse gutzuschreiben und den Importeuren Fremdwährungsbeträge im bewilligten Umfang zur Verfügung zu stellen. Dazu ist erforderlich, dass die zentrale Devisenstelle selbst mit einem Devisenfonds ausgerüstet ist, der es ihr ermöglicht, zeitliche Angebots- und Nachfrageschwankungen auszugleichen. Der Devisenfonds wird dadurch geschaffen, dass die beiden Staaten einander gegenseitig in beschränktem oder unbeschränktem Umfang sogenannte Ueberziehungskredite einräumen, die es der Devisenstelle beider Länder ermöglichen, bei vorübergehenden Defiziten auf die Währung des anderen Landes zu «ziehen». Abkommen dieser Art wurden in der Nachkriegszeit zwischen zahlreichen Ländern abgeschlossen. Nach der Form der Kredite lassen sich zwei Typen von Zahlungsabkommen unterscheiden.

3) Beim bilateralen Zahlungsabkommen mit unbeschränkten Ueberziehungskrediten kann die Devisenstelle des einen Landes in beliebigem Umfang auf die Währung des Handelspartners «ziehen». In dem Umfang als dies geschieht, verschuldet sich das eine Land gegenüber dem andern. Die zentrale Devisenstelle hat es in der Hand, den Umfang der Verschuldung durch Beschränkung der Devisenzuteilung zu regulieren. Diese Form des Zahlungsabkommens ermöglicht eine ziemlich freie Abwicklung des gegenseitigen Handels- und Zahlungsverkehrs und erleichtert auch die Abwicklung gewisser finanzieller Transaktionen. Saisonale und andere reversible Schwankungen können reibungslos überbrückt werden, ohne dass sie zu Störungen im bilateralen Verkehr führen. Die Gläubigerländer haben indessen ein Interesse daran, den Umfang ihrer Uebererschüsse zu beschränken, weil sie in entsprechendem Ausmass eine unkonvertierbare Währung ansammeln, die sie nicht weiter verwenden können.

Zahlungsabkommen mit unbeschränkten Ueberziehungskrediten sind nur denkbar bei einem einigermassen ausgeglichenen Zahlungsverkehr. Sofern kein natürlicher Ausgleich erzielt werden kann, muss er durch

entsprechende Aussenhandelskontrollen herbeigeführt werden, um den Umfang der blockierten Währungsguthaben zu beschränken.

4. Beim bilateralen Zahlungsabkommen mit beschränkten Ueberziehungskrediten ist die Höhe, in der die eine Devisenstelle auf die Währung des andern Landes «ziehen» kann, auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Zumeist ist mit einem derartigen Abkommen die Vereinbarung verknüpft, dass bei Ueberschreitung der eingeräumten Kreditlimite alle weiteren Fehlbeträge in Gold oder einer konvertiblen Währung beglichen werden müssen. Die Kredite dienen auch hier zur Ueberbrückung kurzfristiger Schwankungen, und die «Goldklausel» bestimmt das Ausmass, in dem sich diese Schwankungen zu halten haben. Bei Goldverlusten sieht sich das Defizitland veranlasst, einen strikteren bilateralen Ausgleich herbeizuführen.

Gegenüber den Clearingabkommen weisen die Zahlungsabkommen eine bedeutend höhere Elastizität und Freizügigkeit auf. Es können auch wesentlich freiere Formen des Zahlungsverkehrs eingeführt werden. Einen Schritt in dieser Richtung bildet die Dezentralisierung des Zahlungsverkehrs, wie sie in einer ganzen Reihe von Ländern in der Nachkriegszeit eingeführt worden ist. Beim dezentralisierten Zahlungsverkehr delegiert die zentrale Devisenstelle ihr Devisenhandelsmonopol an gewisse vertrauenswürdige Banken, die auf diese Weise ermächtigt werden, auf eigene Rechnung Devisentransaktionen mit Korrespondenten im Ausland vorzunehmen. Solche Transaktionen unterstehen nur mehr der Mitteilungspflicht an die zentrale Stelle. Oftmals ist damit für die ermächtigten Banken das Recht verknüpft, auch den Kurs, zu dem die Transaktionen getätigt werden, innerhalb bestimmter Grenzen selbst festzulegen.

Wie immer auch der bilaterale Verkehr im einzelnen geregelt ist, so vermag dadurch an der Tatsache des Bilateralismus und an den mit ihm verbundenen Nachteilen grundsätzlich nichts geändert zu werden. Gegenüber multilateralem Handel stellt der bilaterale Verkehr immer einen konkreten wirtschaftlichen Verlust dar, weil in einem bilateralen System jedes Land seine Importe nicht mehr nach dem Gesichtspunkt der preislichen Konkurrenzfähigkeit allein zwischen den verschiedenen möglichen Bezugsländern auswählen kann, sondern gezwungen ist, unter den Angebotsquellen in erster Linie gemäss den Erfordernissen des bilateralen Zahlungsbilanzausgleichs zu wählen. Die optimale Ausnützung der vorhandenen Produktionsfaktoren ist nicht mehr gewährleistet und das nach natürlichen Kostenvorteilen ausgerichtete System internationaler Arbeitsteilung erfährt Verzerrungen, die echten wirtschaftlichen Verlust bedeuten. Unter dem Schutze bilateraler Aussenhandelskontrollen und Devisen-

beschränkungen werden teilweise Industrien gefördert oder neu aufgebaut, die sich bei freier Aussenhandelskonkurrenz nicht zu halten vermöchten. Deshalb wird der Bilateralismus oftmals nicht nur aus Gründen der Zahlungsbilanz angewendet, sondern stellt in vielen Fällen auch ein Instrument der staatlichen Protektion für unrentable Industriezweige dar. Als solches weist er vielfach ein grösseres Beharrungsvermögen auf, als dies im Interesse der Ueberbrückung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten notwendig oder wünschbar wäre. Die bilateralen Kontrollen und Eingriffe und die mit ihnen verbundenen Umschichtungen in der Produktionsstruktur der einzelnen Ländern tendieren dazu, sich selbst zu verewigen, weil ihr Abbau die geschützten Industrien wieder in vermehrtem Masse der internationalen Konkurrenz aussetzen würde.

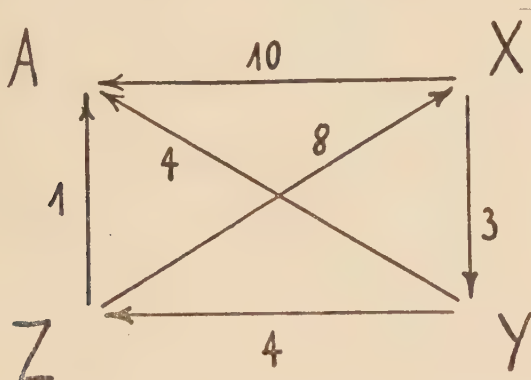
4. Der regionale multilaterale Zahlungsbilanzausgleich

Statt der gestörten Zahlungsbilanz durch multilaterale Anpassungen wieder zu einem Gleichgewicht zu verhelfen oder den Aussenhandel mit Hilfe direkter, diskriminierender Handels- und Devisenkontrollen auf bilateraler Grundlage zur Abwicklung zu bringen, können sich die drei Defizitländer X, Y und Z auch auf ein System des Zahlungsverkehrs einigen, das ihnen die Uebertragung von Ueberschüssen und Defiziten untereinander gestattet, die Verwendung von gegenseitigen Währungsguthaben im Verkehr mit dem Lande A aber ausschliesst. Dieses System ermöglicht es den Defizitstaaten, in einem regionalen Sektor ihrer Handels- und Zahlungsbeziehungen weiterhin der Vorteile des Multilateralismus teilhaftig zu werden, ohne sie zu zwingen, ihre ungleichgewichtige Zahlungsbilanz durch generelle multilaterale Methoden zu korrigieren. Ein derartiges regionales multilaterales System stellt sich als Mischform von Multilateralismus und Bilateralismus dar, die beide Elemente in den verschiedenen Sektoren des Zahlungsverkehrs enthält.

Das Zustandekommen eines regionalen multilateralen Systems sei an Hand unseres Pfeildiagramms näher erläutert. Zu diesem Zwecke zeichnen wir nochmals die Ausgangssituation auf (siehe Seite 25).

Aus dieser Zeichnung ergibt sich bei näherem Zusehen, dass die drei Länder X, Y und Z, unabhängig von ihren Zahlungsbeziehungen mit dem Lande A, untereinander einen gewissen Umfang an multilateralem Verkehr aufrechterhalten können, wenn sie sich dazu bereit finden, Ueberschüsse und Fehlbeträge in ihrem gegenseitigen Verkehr miteinander zu verrechnen. Denn jedes Land ist innerhalb der Dreiergruppe sowohl Gläubiger als auch Schuldner. Zwar gleichen sich die Ueberschuss- und

Defizitsalden unter den drei Staaten nicht genau aus, da das Land X innerhalb der Dreiergruppe in stärkerem Masse Gläubiger als Schuldner ist, während umgekehrt Y und Z grössere Fehlbeträge als Ueberschüsse aufweisen. Doch im Betrag des kleinsten bilateralen Saldos, nämlich 3 Mill. Dollars, kann unter den drei Staaten eine multilaterale Verrechnung durchgeführt werden, wenn sie sich dazu bereit finden, eine solche Ueber-

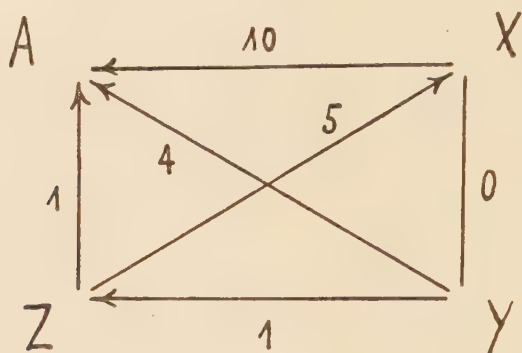


tragung, unter Ausschluss der Konvertierbarkeit der restlichen Salden in die Währung des Landes A, zuzulassen. D. h. jedes Land muss ausdrücklich dazu einwilligen, seinen Fehlbetrag innerhalb der Dreiergruppe vom betreffenden Gläubigerland auf den dritten Staat übertragen zu lassen, muss aber gleichzeitig in Kauf nehmen, seinen eigenen Ueberschuss ebenfalls nur im inneren Verkehr zwischen den drei Ländern verwenden zu können, da eine Uebertragung auf das Land A die Dollarposition der beiden andern Staaten verschlechtern würde. Damit eine solche regionale Verrechnung zustandekommt, ist wohl ein ausdrückliches Abkommen zwischen den drei Staaten erforderlich, welches die einzelnen Operationen genau umschreibt und Missbräuche ausschliesst. Nur dann kann in einwandfreier Weise eine Trennung zwischen «innerem» und «äusserem» Zahlungsverkehr durchgeführt werden, wie sie für die Abwicklung multilateraler Transaktionen bei grundsätzlicher Inkonvertibilität der Währungen erforderlich ist.

Kommt die Verrechnung auf der genannten Basis zustande, so haben wir nachher folgendes Bild der bilateralen Salden (siehe Seite 26).

Der Verkehr der einzelnen Länder mit A bleibt von der multilateralen Operation unberührt. Es haben sich lediglich die bilateralen Salden zwischen X, Y und Z um je 3 Mill. verringert. Das Land X bleibt innerhalb

der Dreiergruppe im Betrage von 5 Mill. Nettogläubiger, kann aber diesen Ueberschuss verabredungsgemäss nicht zur Deckung seines Defizites mit A verwenden. Umgekehrt sind Y in der Höhe von 1 Mill. und Z mit netto 4 Mill. im Defizit. Von diesen inneren Ueberschüssen und Fehlbeträgen getrennt, sieht sich jedes Land auch vor die Aufgabe gestellt, sein bilaterales Defizit mit dem Lande A auszugleichen.



Daraus geht hervor, dass im regionalen Multilateralismus der internationale Zahlungsverkehr für jedes beteiligte Land in grundsätzlich zwei voneinander getrennte Sektoren zerfällt, nämlich in einen multilateralen Zahlungsverkehr, in dem die Spielregeln des Multilateralismus zur Anwendung gelangen, und in einen bilateralen Verkehr mit dem Reste der Welt. Jeder der beiden Sektoren muss unabhängig vom andern getrennt zum Ausgleich gebracht werden. Während im Multilateralismus die Bedingung für ein Zahlungsbilanzgleichgewicht darin besteht, dass sich für jedes beteiligte Land alle bilateralen Salden mit negativem oder positivem Vorzeichen gerade aufheben und im Bilateralismus jedes einzelne bilaterale Verhältnis ausgeglichen sein muss, gliedert sich der Zahlungsverkehr für die Mitgliedstaaten eines regionalen multilateralen Systems grundsätzlich in zwei Gruppen von Zahlungsbeziehungen, die beide für sich getrennt ein Gleichgewicht aufweisen müssen; nämlich in der einen Gruppe — dem innern Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedländern — ein multilaterales Gleichgewicht, und in der andern Gruppe — dem äussern Zahlungsverkehr der Mitgliedstaaten mit dem Reste der Welt — ein bilaterales Gleichgewicht. Das Wesen des regionalen Multilateralismus kommt in der währungspolitischen Isolierung dieser beiden Gruppen von Zahlungsbeziehungen zum Ausdruck, die es ermöglicht,

dass im inneren Zahlungsverkehr multilaterale Formen zur Anwendung gelangen können, ohne dass sich dieser Multilateralismus auf den äusseren Zahlungsverkehr überträgt und dort zu Störungen Anlass gibt.

In unserem Beispiel befindet sich noch keiner der beiden Sektoren des Zahlungsverkehrs in einem Gleichgewicht. Jedes der drei Länder weist sowohl im innern wie im äusseren Zahlungsverkehr auch nach Durchführung der regionalen multilateralen Operation Defizit- und Ueberschussalden auf. Was den inneren Zahlungsverkehr anbetrifft, so sammelt das Land X im Betrage von 4 Mill. die Währung des Landes Z und im Betrage von 1 Mill. die Währung von Y an, die ihm ebenfalls vonseiten des Landes Z übertragen wird. Dieser Zustand kann nur solange andauern, als X den beiden andern Staaten in diesem Umfange Kredite einräumt oder Y und Z in der Lage sind, ihre «innern» Fehlbeträge in Gold oder einer konvertiblen Währung zu begleichen. Dies sind die zwei Möglichkeiten, wie im regionalen Verkehr unter den drei Ländern Ungleichgewichte finanziert werden können. Von beiden Finanzierungsformen gehen ganz bestimmte Wirkungen aus, welche die Gestaltung des Handels- und Zahlungsverkehrs innerhalb der Dreiergruppe beeinflussen. Müssen die internen Defizite in Gold oder in «Dollars» finanziert werden, so sehen sich die Schuldnerstaaten im inneren Verkehr veranlasst, diesen Abfluss von Währungsreserven, der ihre durch die Fehlbeträge mit dem Lande A ohnehin geschwächte Position in «harten» Devisen weiter verschlechtert, durch Importbeschränkungen gegenüber dem Gläubigerland in der regionalen Gruppe zu verhindern. Der multilaterale Ausgleich im inneren Sektor vollzieht sich dann in Form einer Schrumpfung des inneren Handelsvolumens, bis die einzelnen Defizite und Ueberschüsse im regionalen multilateralen System sich ausgleichen. Erfolgt die Finanzierung des inneren Ungleichgewichtes durch Kredite der Gläubigerländer an die Schuldnerstaaten, so besteht für die Staaten mit Ueberschüssen im regionalen Verkehr der Anreiz, mehr aus den andern Mitgliedsländern des regionalen Systems zu importieren und dafür ihre Einfuhr aus der äusseren Region zu senken. Dies verbessert einerseits ihre äussere Zahlungsbilanz und entbindet sie anderseits von der Notwendigkeit, den Schuldnerstaaten des regionalen Systems Kredite zu gewähren.

Es ergibt sich somit, dass für die Entwicklung des regionalen Verkehrs die Formen der Finanzierung von Ueberschüssen und Defiziten von entscheidender Bedeutung sind. Je nach der Art der Finanzierung wird das Gleichgewicht im inneren Sektor der Zahlungsbeziehungen mehr durch eine Schrumpfung des regionalen Handels oder durch eine Expansion desselben herbeigeführt. Ferner wird durch die Form der Fi-

finanzierung von Fehlbeträgen im inneren Zahlungsverkehr auch die äussere Position der einzelnen Staaten, d. h. ihre Hartdevisenposition, beeinflusst. Das Finanzierungsproblem in einem regionalen multilateralen System wird in anderem Zusammenhange noch ausführlich zur Sprache kommen.¹²⁾

Gegenüber einem rein bilateralen System weist der regionale Multilateralismus den Vorteil auf, dass die Schrumpfung des Handelsvolumens in jedem Falle geringer ausfällt, ob nun das regionale Gleichgewicht mehr durch eine Kontraktion der Importe seitens der Schuldnerstaaten im inneren Verkehr oder aber durch eine Expansion der Einfuhr seitens der Gläubigerländer erfolgt. Denn immer kann ein bestimmter Umfang des Handels zwischen den Mitgliedstaaten multilateral verrechnet werden, während er sonst durch bilaterale Aussenhandelskontrollen abgebaut werden müsste. Im äusseren Zahlungsverkehr kann allerdings das Gleichgewicht nur durch Import- und Devisenbeschränkungen seitens der einzelnen Defizitstaaten angestrebt werden, welche eine Schrumpfung des Aussenhandelsvolumens zur Folge haben. Das regionale multilaterale System wirkt also dahin, den internen Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu begünstigen, während der Ausgleich des Handels mit dem Reste der Welt gleich wie in einem bilateralen System erfolgt.

Devisenpolitisch wird das Ziel des regionalen Multilateralismus in der Weise verwirklicht, dass die Mitgliedstaaten in einem Abkommen die notwendigen Vereinbarungen treffen, die ihnen eine multilaterale Uebertragung ihrer gegenseitigen Devisenguthaben untereinander ermöglichen, aber eine Verwendung derartiger Guthaben im Zahlungsverkehr mit Nichtmitgliedländern ausschliessen. Wie in einem späteren Kapitel gezeigt werden wird, ist dies in den verschiedensten Formen möglich. Immer aber ist eine zentrale Ueberwachung des Devisenverkehrs durch eine Devisenkontrolle in den einzelnen Mitgliedländern erforderlich. Dieser Devisenkontrolle fällt die Aufgabe zu, Uebertragungen von Devisenguthaben seitens anderer Mitgliedländer auf Nichtmitgliedstaaten zu unterbinden. Im regionalen Multilateralismus ist daher — ebenso wenig wie im Bilateralismus — kein freier Zahlungsverkehr möglich. Er stellt kein natürliches System des Zahlungsverkehrs dar. Die künstliche Trennung zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr kann nur mit Hilfe einer umfassenden staatlichen Kontrolle der einzelnen Transaktionen verwirklicht werden. Die Anwendung direkter, diskriminierender Aussenhandelskontrollen gehört daher zum Wesen des regionalen Multilateralismus. Mit

¹²⁾ cf. II. Teil, Seite 80 ff.

ihnen muss auch verhindert werden, dass Güter aus der äusseren Region über eines der Mitgliedländer in die andern Staaten des regionalen multilateralen Systems einströmen, weil derartige Arbitrageoperationen sowohl das innere Gleichgewicht der regionalen Gruppe stören, als auch die Hartdevisenposition einzelner Länder negativ beeinflussen.

Der regionale Multilateralismus ist also ein durchaus künstliches System des Handels- und Zahlungsverkehrs, dem — verglichen mit dem Bilateralismus — gewisse Vorteile zweifellos nicht abzusprechen sind, das aber gegenüber einem allgemeinen multilateralen System mit konvertierbaren Währungen und freiem Devisenverkehr den entscheidenden Nachteil aufweist, dass sich die einzelnen Aussenhandelstransaktionen nicht nach Gesichtspunkten der freien internationalen Konkurrenz abwickeln können, sondern sich einem starren Schema von staatlichen Zweckmässigkeitsüberlegungen anzupassen haben.

Im folgenden Kapitel sollen die wichtigsten Merkmale des regionalen Multilateralismus und die Veranlassung zur Bildung eines solchen Systems im einzelnen erörtert werden.

2. KAPITEL

URSACHEN UND VORAUSSETZUNGEN DER BILDUNG EINES REGIONALEN MULTILATERALEN SYSTEMS

1. Die Veranlassung zum regionalen Multilateralismus

Aus dem früher Gesagten geht hervor, dass das Wesen des regionalen Multilateralismus im währungspolitischen Zusammenschluss einer Gruppe von Ländern besteht mit dem Zweck, eine beschränkte Uebertragbarkeit der Währungen einzuführen. Die partielle Uebertragbarkeit im Rahmen eines regionalen Systems kann man im Gegensatz zur allgemeinen Konvertibilität, unter der man die freie Verwendbarkeit der Währungen in jedem beliebigen Drittlande versteht, als Transferierbarkeit bezeichnen.^{12a)} Eine Währung ist dann transferierbar, wenn ein Land, das in ihr Guthaben ansammelt, diese innerhalb eines bestimmten Kreises von andern Staaten multilateral übertragen, nicht aber zur Finanzierung von Fehlbeträgen mit Nichtmitgliedländern verwenden kann. Der Grad der Transferierbarkeit und die Bedeutung des regionalen Multilateralismus ist umso grösser, je mehr Staaten dem regionalen System angeschlossen sind.

Damit sich eine Gruppe von Ländern zu einem derartigen System zusammenfindet, muss für sie ein gemeinsamer Anlass dazu bestehen, der es ihnen als vorteilhaft erscheinen lässt, gewisse multilaterale Transaktionen zuzulassen, ohne den übrigen Verkehr ebenfalls zu multilateralisieren. Dieser Anlass kann nur in einem langfristigen, fundamentalen Zahlungsbilanzungleichgewicht der regionalen Gruppe mit einem bestimmten anderen Währungsgebiet bestehen. Dieses Ungleichgewicht macht für alle Länder der regionalen Gruppe die Valuta des betreffenden Währungsgebietes zu einer knappen oder «harten» Währung. Um zu verhindern, dass diese Knappheit an «Dollars», wie wir die harte Währung bezeichnen wollen, durch Transaktionen seitens anderer Staaten noch verschärft wird, sehen sich die einzelnen Defizitländer veranlasst, Währungsguthaben in ihrem Verkehr untereinander für Uebertragungen auf das «Dollargebiet» durch ein Devisenkontrollsystem, welches die Konvertibilität ih-

^{12a)} cf. R. F. Kahn, A Possible Intra-European Payments Scheme, *Economica*, Vol. XVI, No. 64, November 1949, S. 293. In diesem Artikel verwendet Kahn den Ausdruck «transferability», um den angeführten Sachverhalt wiederzugeben.

rer Währung aufhebt, auszuschliessen. Dies setzt nun aber nicht notwendigerweise auch voraus, dass Uebertragungen von Währungsguthaben innerhalb der Gruppe der Defizitländer selbst ausgeschlossen werden müssen, sofern nicht auch innerhalb der regionalen Gruppe fundamentale Störungen der Zahlungsbilanzen vorhanden sind. Denn falls der regionale Verkehr zwischen den gegenüber dem Dollargebiet Schwierigkeiten aufweisenden Ländern einigermaßen gleichgewichtig verläuft, können sie untereinander bilaterale Ueberschüsse und Defizite in ihrem gegenseitigen Verkehr multilateral aufrechnen, ohne dass dadurch ihre Dollarbilanz nachteilig beeinflusst würde. Jedes Land muss sich lediglich dazu bereit erklären, die für einen derartigen partiellen Multilateralismus erforderlichen Spielregeln einzuhalten. Dies wird nur durch ein formelles Abkommen zwischen den beteiligten Staaten zu erreichen sein, welches die Art der multilateralen Transaktionen im einzelnen regelt und Missbräuche durch möglichst detaillierte Bestimmungen ausschliesst. Denn nur wenn ein Land mit Sicherheit darauf rechnen kann, dass die anderen Mitgliedstaaten bezüglich der Transferierbarkeit ihrer Währung gleiches Recht gelten lassen, ist es bereit, in die Verwendung seiner eigenen Valuta in bestimmten Drittländern einzuwilligen.

Der regionale Multilateralismus ist somit immer Ausdruck eines fundamentalen Ungleichgewichts der Zahlungsbilanzen einer Gruppe von Ländern gegenüber bestimmten andern Staaten oder Gebieten. Ohne ein solches Ungleichgewicht bestände kein Grund für eine regionale Beschränkung des Multilateralismus. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Gruppe der Defizitländer kommen in einer Knappheit an freien Devisen (Gold und in Gold konvertierbare Währungen) und in einem Mangel an Währungsreserven zum Ausdruck. Den Kern eines regionalen multilateralen Systems bilden somit immer Länder mit relativ «weichen» Währungen, denen auf der andern Seite die Gruppe der Länder mit «harten» Währungen oder das Hartwährungsgebiet gegenübersteht. Das bedeutet nicht unbedingt, dass alle Länder mit harten Währungen vom regionalen Multilateralismus ausgeschlossen bleiben müssen. Es können auch Staaten in das System aufgenommen werden, die gegenüber dem Reste der Welt eine ausgeglichene Zahlungsbilanz aufweisen und aus diesem Grunde die Konvertibilität ihrer Währung nicht zu beschränken brauchen. Aber Voraussetzung ist, dass der Zahlungsverkehr solcher Länder auch im Rahmen des regionalen Systems einigermaßen ausgeglichen ist, ihre Währung folglich im inneren Zahlungsverkehr nicht übermässig «hart» ist. In diesem Falle ist die betreffende Währung nämlich für die Mitgliedstaaten der regionalen Gruppe, trotzdem sie grundsätzlich kon-

vertierbar ist, währungspolitisch neutral. Länder mit einer solchen neutralen Währung können in das System aufgenommen werden, sofern sie sich zur Einhaltung der geltenden Spielregeln verpflichten und ebenfalls darauf verzichten, Guthaben in der Währung anderer Mitgliedstaaten nach dem Hartwährungsgebiet zu transferieren oder dafür in vollem Umfange Goldzahlungen zu verlangen. In der Regel werden diese Staaten an der Aufnahme in das regionale System interessiert sein, wie das Beispiel der Schweiz und Portugals lehrt. Denn durch ihre Mitgliedschaft entgehen sie der währungspolitischen Diskrimination, die für alle abseitsstehenden Länder vom regionalen Multilateralismus ausgeht. Sie sind dann ebenfalls zur Verrechnung von Ueberschussalden zugelassen, mit deren Abbau durch diskriminierende Importbeschränkungen seitens der Schuldnerstaaten sie sonst hätten rechnen müssen.

Die Bildung eines regionalen multilateralen Systems von Ländern mit Zahlungsbilanzdefiziten gegenüber einer bestimmten äusseren Region bedeutet gleichzeitig den Verzicht dieser Länder, ihre Störungen im Zahlungsverkehr durch multilaterale Methoden der Zahlungsbilanzregulierung, also beispielsweise durch eine allgemeine Anpassung des Preisniveaus mit Hilfe einer deflationären Wirtschaftspolitik oder durch Währungsabwertungen, herbeizuführen. Im regionalen Multilateralismus wird vielmehr versucht, die äusseren Zahlungsschwierigkeiten vorerst mit Ausenhandels- und Devisenkontrollen zu isolieren, und lediglich in jenem Teil des Zahlungsverkehrs gewisse Erleichterungen einzuführen, der sich als ganzes in einem besseren Gleichgewicht befindet. Der Verzicht der Defizitländer auf eine multilaterale Anpassung allgemeiner Art mag darin begründet liegen, dass sie die dazu erforderlichen Massnahmen für unwirksam oder ungenügend halten, um das Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz zu beseitigen, oder dass sie von ihnen nachteilige Rückwirkungen auf das allgemeine Wirtschaftsgeschehen, auf den Beschäftigungsgrad und das reale Volkseinkommen erwarten. Dies mag in gewissem Umfange den Tatsachen entsprechen, wenn es sich nämlich um ein fundamentales, strukturell bedingtes Ungleichgewicht handelt, das nicht durch einige wenige wirtschaftspolitische Massnahmen kurzfristig beseitigt werden kann, sondern das unter Umständen umfassende Anpassungen in der gesamten Wirtschaftsstruktur der einzelnen Länder notwendig macht, wie sie ohne schwerwiegende Rückwirkungen auf den Wirtschaftsablauf nur in einem langfristigen Prozess durchgeführt werden können. Namentlich in einem ausserordentlichen wirtschaftlichen Klima, wie etwa in der Atmosphäre einer allgemeinen Wirtschaftsdepression, in Zeiten einer weltweiten Inflation oder in der Uebergangsperiode von der Kriegs- zur Nachkriegszeit

mag eine multilaterale Anpassung für die einzelnen Länder mit Schwierigkeiten verbunden sein, die sie nicht auf sich zu nehmen gewillt sind. Sie ziehen es dann vor, zum Mittel direkter Aussenhandelsinterventionen zu greifen, um die Störung vorläufig zu überbrücken. Denn in den genannten ausserordentlichen Wirtschaftslagen fehlen vielfach die notwendigen Voraussetzungen — nämlich genügend hohe Angebots- und Nachfrageelastizitäten, sowie eine ausreichende Flexibilität der Preise — für eine rasche und schmerzlose Wirksamkeit multilateraler Methoden der Zahlungsbilanzregulierung. In derartigen Situationen mag es den einzelnen Ländern als eine unumgängliche wirtschaftliche und soziale Notwendigkeit erscheinen, ihre Wirtschaftspolitik in erster Linie auf das Wohl der Binnenwirtschaft auszurichten und den Aussenhandelssektor vom internen Wirtschaftsgeschehen vorübergehend durch direkte handels- und devisenpolitische Eingriffe abzuschirmen.

Dies führt normalerweise dazu, dass die quantitativen und währungs politischen Kontrollen nicht nur in jenen Zahlungspositionen angewendet werden, in denen die strukturellen Störungen vorhanden sind, sondern auf den gesamten Zahlungsverkehr. Denn das einzelne Defizitland muss auch verhindern, dass die andern Schuldnerstaaten die Zahlungsbilanz und Währungsreserven auf seine Kosten verbessern. Um sein strukturelles Zahlungsbilanzdefizit mit dem Hartwährungsgebiet zu bekämpfen, sieht sich somit jedes Defizitland veranlasst, Devisenkontrollen und Aussenhandelsbeschränkungen in seinem gesamten Zahlungsverkehr zur Anwendung zu bringen, also auch in seinen Zahlungsbeziehungen mit Staaten, denen gegenüber keine strukturellen Störungen vorhanden sind. Denn die andern Defizitstaaten könnten versuchen, durch Import- und Devisenrestriktionen konvertierbare Ueberschüsse zu erzielen, um damit ihre eigene Defizitposition in der harten Währung abzubauen. So breiten sich die gemeinsamen Störungen in einem bestimmten Sektor von Zahlungsbeziehungen bei einer Gruppe von Ländern auch in ihrem Verkehr untereinander aus. Das internationale Zahlungsbilanzungleichgewicht hat daher meist zur Folge, dass der gesamte internationale Zahlungsverkehr der Gruppe der Defizitländer vorerst in ein System des Bilateralismus hineingeleitet. Der regionale Multilateralismus stellt dann eine teilweise Ueberwindung dieses Bilateralismus dar, indem durch geeignete Vereinbarungen jene bilateralen Elemente, die zahlungstechnisch für die Bekämpfung der äusseren Störungen nicht unbedingt erforderlich sind, ausgeschaltet werden. So hat sich denn auch der regionale Multilateralismus im innereuropäischen Zahlungsverkehr aus dem Bilateralismus heraus entwickelt. Der direkte Uebergang von einem allgemeinen multilateralen

Währungssystem zu einem regional beschränkten Multilateralismus ist ebenso unwahrscheinlich, wie etwa der Uebergang vom Freihandel zu einer Zollunion. Erst die Erkenntnis, dass der Bilateralismus auch jenen Teil der Zahlungsbeziehungen behindert, in dem keine grundsätzlichen Störungen vorhanden sind, lässt den betroffenen Ländern regionale multilaterale Vereinbarungen als zweckmässig erscheinen. So war es die Ueberprüfung der gesamteuropäischen Situation im Rahmen der im Jahre 1947 begründeten Europäischen Wirtschaftskommission in Paris, dem Vorläufer der OEEC, welche für den im Bilateralismus erstarrten innereuropäischen Zahlungsverkehr neue Entwicklungsmöglichkeiten auf der Grundlage regionaler multilateraler Vereinbarungen zutage förderte. Durch ihr gemeinsames Vorgehen und ihren währungspolitischen Zusammenschluss war es den europäischen Ländern trotz anhaltender struktureller Dollardefizite möglich, die bilaterale Gebundenheit der Währungen in ihrem Zahlungsverkehr untereinander schrittweise aufzuheben, bevor eine ausgeglichene Dollarbilanz erreicht und an die Herstellung der Konvertibilität der Währungen gedacht werden konnte.

Voraussetzung für die Multilateralisierung eines bestimmten, vom übrigen Zahlungsverkehr getrennten Sektors von Zahlungsbeziehungen ist, dass in diesem Teil des Zahlungsverkehrs auch tatsächlich verrechnungsfähige Salden vorhanden sind. Dies ist nur dann der Fall, wenn jedes Land im inneren Zahlungsverkehr sowohl bilaterale Ueberschuss- als auch Defizitsalden aufweist und nicht in überwiegender Masse nur Gläubiger oder nur Schuldner in den verschiedenen bilateralen Verhältnissen ist. Die Voraussetzung für die Wirksamkeit des regionalen Multilateralismus besteht somit darin, dass jedes Land im Rahmen des regionalen Verkehrs auf lange Sicht ungefähr ein Gleichgewicht zu verzeichnen hat. Sind innerhalb des regionalen Systems selbst schwerwiegende Ungleichgewichte vorhanden, so ist die Möglichkeit multilateraler Verrechnungen beschränkt und es ergeben sich im Innern des Systems ähnliche Probleme, wie sie im Zahlungsverkehr der regionalen Gruppe mit dem Reste der Welt bestehen. Dadurch würde die Reibungslosigkeit des regionalen Multilateralismus ernstlich gefährdet. Es ist nun ein entscheidender Wesenszug des regionalen Multilateralismus, dass das für sein Funktionieren erforderliche regionale Gleichgewicht kein natürliches Gleichgewicht darstellt, sondern von den einzelnen Mitgliedländern durch eine direkte oder indirekte Aussenhandelslenkung angestrebt werden muss. Denn die ländermässige Zusammensetzung des Systems ist mehr oder weniger zufällig und beruht nicht auf irgendwelchen natürlichen Gegebenheiten der Produktionsstruktur und der Austauschbeziehungen der verschiedenen Staaten,

die automatisch Gewähr dafür bieten würden, dass das notwendige regionale Gleichgewicht auch tatsächlich verwirklicht wird. Der regionale Multilateralismus kann daher als ein künstliches Gleichgewichtssystem bezeichnet werden. Die damit zusammenhängenden Probleme werden uns im zweiten Teil der Arbeit noch eingehend beschäftigen.

2. Individuelles und kollektives Vorgehen in der Ueberwindung des Bilateralismus

Der regionale Multilateralismus muss entwicklungsmässig vom Bilateralismus her verstanden werden. Als Zwischenform von Bilateralismus und Multilateralismus ist er zugleich eine Entwicklungsstufe im Uebergang vom bilateralen zum multilateralen Zahlungsverkehr.

Grundsätzlich stehen den Defizitländern, die sich gegenüber einem bestimmten Währungsgebiet in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden, zwei Wege zur Verfügung, um ihren internationalen Handel von den Zwangsjacken des Bilateralismus zu befreien und zu freieren Handels- und Zahlungsformen überzugehen.

Die Ueberwindung des Bilateralismus kann von jedem einzelnen Lande auf individuellem Wege, unabhängig von der Politik der übrigen Defizitstaaten, angestrebt werden. Seine Aufgabe besteht dann darin, durch eine zweckmässige Geld-, Kredit- und Finanzpolitik vorerst das innere und äussere monetäre Gleichgewicht wiederzugewinnen und die Aussenhandels- und Devisenrestriktionen allmählich gegenüber allen andern Ländern gleichmässig abzubauen. Eine Diskrimination im Abbau der Handelsschranken zwischen dem Hartwährungsgebiet einerseits und der Gruppe der Schuldnerländer anderseits erfolgt nicht. Der Bilateralismus wird vielmehr vorerst gegenüber sämtlichen Handelspartnern aufrechterhalten und dient dazu, den multilateralen Anpassungsprozess zu verlangsamen und allfällige mit ihm verbundene Härten zu mildern. Die einzelnen währungs- und wirtschaftspolitischen Massnahmen, welche dem Defizitlande dazu dienen, vom Lager der weichen mit der Zeit in dasjenige der harten Währungen hinüberzuwechseln, weisen keine Koordination mit den Massnahmen der anderen Schuldnerstaaten auf. Geht jedes Defizitland auf diese Weise vor, so vergrössert sich der Kreis der Länder mit konvertiblen Währungen allmählich, je nach der Entwicklung der Lage in den einzelnen Staaten, bis schliesslich alle Staaten ihre Zahlungsbilanzschwierigkeiten beseitigt haben und als Endstufe ein universales System des Multilateralismus erreicht wird.

Gegenüber diesem individuellen Vorgehen stellt die Bildung eines regionalen multilateralen Systems mit partiellen Zahlungserleichterungen zwischen den Defizitstaaten schon vor der Herstellung des äusseren Zahlungsbilanzgleichgewichtes ein kollektives Vorgehen dar. In einem regionalen multilateralen System wird die Aufspaltung des internationalen Handels in bilaterale Einzelsektoren und die Desintegration der Währungs- und Handelspolitik der verschiedenen Länder in unkoordinierte Einzelerwägungen wenigstens teilweise aufgehoben und durch eine partielle währungspolitische Integration auf dem Gebiete des Zahlungsverkehrs ersetzt. Während im Bilateralismus jedes Defizitland seinen Zahlungsverkehr sowohl mit dem Hartwährungsgebiet als auch mit den einzelnen Schuldnerstaaten getrennt ausgleichen muss, ermöglicht das regionale System den Mitgliedstaaten, ihren gegenseitigen Verkehr unabhängig von der Entwicklung der äusseren Zahlungsbeziehungen zu multilateralisieren. Die Aufspaltung in zahlreiche bilaterale Einzelsektoren, wie sie im Bilateralismus besteht, wird im regionalen Multilateralismus durch eine Zweiteilung des gesamten Zahlungsverkehrs in einen inneren und einen äusseren Sektor ersetzt, die sich beide in einem besonderen Gleichgewicht befinden müssen. In jedem Sektor stellt somit der Ausgleich der Zahlungsbilanz ein partielles Gleichgewicht dar, und wird vom andern Sektor getrennt, also in diskriminierender Weise, angestrebt. Die währungspolitische Isolierung der beiden Gruppen von Zahlungsbeziehungen ermöglicht es den Defizitländern, in ihrem Verkehr untereinander unabhängig von den Schwierigkeiten im äusseren Sektor gewisse Erleichterungen einzuführen, welche die Entfaltung des inneren Handelsvolumens fördern. Ein regionales multilaterales System ist ein Weichwährungssystem, das es seinen Mitgliedländern gestattet, den Bilateralismus in ihrem gegenseitigen Handels- und Zahlungsverkehr in Diskrimination zu den restlichen Zahlungsbeziehungen zu überwinden und multilaterale Formen zur Anwendung zu bringen, bevor jedes Land in seiner Gesamtsituation ein Gleichgewicht verwirklicht hat.

Gegenüber dem individuellen Vorgehen hat das kollektive den Vorteil, dass in einem partiellen Sektor des Aussenhandels sofort Erleichterungen eingeführt werden können, auf welche das einzelne Land sonst verzichten müsste. Die Herstellung freier Handels- und Zahlungsformen kann bei individuellem Vorgehen erst dann erfolgen, wenn das einzelne Land bereits ein Gleichgewicht in seiner gesamten Zahlungsbilanz erreicht hat. Auf der andern Seite schaffen die kollektiven Vereinbarungen in einem regionalen multilateralen System für die Mitgliedländer gegenseitige Bindungen aller Art. Diese Bindungen ergeben sich für die

verschiedenen Staaten hauptsächlich aus der Notwendigkeit, in ihren Beziehungen mit der regionalen Gruppe ein Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Gewisse Schwankungen in der Zahlungsbilanzentwicklung der einzelnen Länder gegenüber den andern Mitgliedstaaten können zwar durch geeignete Finanzierungsvorrichtungen überbrückt werden. Aber langfristig dürfen in einem regionalen multilateralen System keine grösseren Abweichungen vom Gleichgewicht der Zahlungsbilanz auftreten, weil sonst die Funktionsfähigkeit des regionalen Multilateralismus ernstlich beeinträchtigt würde.

Da nicht nur die währungspolitischen Belange für die Aufrechterhaltung des internen Gleichgewichtes von Bedeutung sind, bleiben die Bindungen für die einzelnen Staaten nicht auf das währungs- und devisenpolitische Gebiet beschränkt. Für den Ausgleich der Zahlungsbilanzen kommt auch der Handelspolitik der einzelnen Staaten eine entscheidende Funktion zu. Dies macht es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten auch handelspolitisch gemeinsam vorgehen. Es müssen einheitliche handelspolitische Grundsätze aufgestellt werden, an die sich jedes Land zu halten hat, wenn Störungen im regionalen Multilateralismus vermieden werden sollen. Eine einseitige Lockerung oder Verschärfung der Aussenhandelsbeschränkungen durch das eine Land ohne entsprechende Massnahmen in den andern Mitgliedstaaten könnte zu schwerwiegenden internen Zahlungsbilanzstörungen Anlass geben, die im Interesse der Aufrechterhaltung des regionalen Systems vermieden werden müssen. Ebenso bildet die Schaffung einheitlicher Grundsätze inbezug auf das Problem der Diskrimination und der Liberalisierung eine wesentliche Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des regionalen Multilateralismus.

Auch bezüglich der allgemeinen Währungs- und Wirtschaftspolitik bringt das regionale System für die Mitgliedländer Bindungen mit sich. Die Aufrechterhaltung des internen Zahlungsbilanzgleichgewichtes erfordert eine gewisse Koordination der Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedstaaten. Betreiben gewisse Länder vorwiegend eine restriktive Geld-, Kredit- und Finanzpolitik, während andere Staaten allfällig vorhandenen inflationären Tendenzen freien Lauf lassen, so kann sich dies in einer ungleichgewichtigen Entwicklung der Zahlungsbilanz innerhalb des regionalen Systems manifestieren. Denn die Unterschiede in der allgemeinen Wirtschaftspolitik, etwa in der Geld- und Kreditpolitik oder in der Gestaltung des staatlichen Budgets, können leicht zu Verschiebungen in den relativen Preisniveaus und in der Importnachfrage führen, was nicht ohne Rückwirkungen auf die Zahlungsbilanzen bleibt. Solche Rückwirkungen treten umso stärker auf, je mehr die Aussenhandels-

kontrollen als ein Mittel der Zahlungsbilanzregulierung im Innern des Systems abgebaut werden. Je mehr der interne Liberalisierungsprozess fortschreitet, von umso grösserer Bedeutung wird die Integration und Koordination der allgemeinen Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedsländern für die Aufrechterhaltung des inneren Gleichgewichtes.¹³⁾ Die «Synchronisation» der Währungen, wie sie in einem multilateralen System besteht, erfordert auch eine gewisse gemeinsame Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten auf die Erfordernisse des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs.

Auch inbezug auf das Problem der Rückkehr zur allgemeinen Konvertibilität der Währungen ist ein gemeinsames Vorgehen notwendig. Versucht jedes Land individuell den Anschluss an die konvertierbaren Währungen wiederzugewinnen, so kann es die Geschwindigkeit des Anpassungsprozesses weitgehend selbst bestimmen. In einem regionalen multilateralen System dagegen können durch ein Forcieren der Konvertibilitätsbestrebungen seitens einiger Mitgliedstaaten, mit dem andere Länder nicht Schritt zu halten vermögen, interne Zahlungsbilanzungleichgewichte entstehen, welche das System gefährden. Versuchen einzelne Länder, die Konvertibilität ihrer Währung durch eine stark restriktive und deflationäre Geld- und Kreditpolitik oder durch eine Abwertung rascher herzustellen, als es der währungs- und wirtschaftspolitischen Situation anderer Mitgliedstaaten angemessen ist, so führt dies unfehlbar zu internen Störungen. Der regionale Multilateralismus kann somit für jene Länder, welche an sich bereit wären, die für die Rückkehr zur Konvertibilität notwendigen wirtschaftspolitischen Anpassungen vorzunehmen, mit einer Verzögerung in der Verwirklichung dieses Ziels verbunden sein, wenn nämlich die andern Staaten mit ihnen nicht Schritt halten oder dahin neigen, sich mit der partiellen Konvertibilität zufriedenzugeben und sich gegen eine Beseitigung der zugunsten ihrer Währung gegenüber den harten Währungen bestehenden Diskrimination zur Wehr setzen. Denn die Aufhebung der durch den regionalen Multilateralismus geschaffenen Diskrimination führt für die betreffenden Staaten zu einer Verschärfung der Aussenhandelskonkurrenz. Dies kann für die wirtschaftlich und währungspolitisch schwächeren Länder zu einer Intensivierung ihrer Zahlungsschwierigkeiten Anlass geben.¹⁴⁾

¹³⁾ cf. hiezu die ausführlichen Erörterungen der damit zusammenhängenden Probleme im 2. Teil, Seite 119 ff.

¹⁴⁾ Bei der Kritik am regionalen Multilateralismus, wie sie in der letzten Zeit häufig angebracht wird, spielt dieser Punkt eine entscheidende Rolle. Es wird ge-

Wieweit die Nachteile des kollektiven Vorgehens gegenüber dem individuellen Vorgehen, bei dem jedes Land unabhängig seine Entscheidungen treffen kann, den Vorteil aufwiegen, dass für den internationalen Handel durch die partielle Multilateralisierung neue Möglichkeiten der Expansion geschaffen werden, bevor die äusseren Zahlungsschwierigkeiten beseitigt sind, ist schwer zu entscheiden.

3. Die Schwierigkeiten im Uebergang vom Bilateralismus zum regionalen Multilateralismus

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der regionale Multilateralismus entwicklungsmässig vom Bilateralismus her verstanden werden muss. Er stellt eine bestimmte Form der Ueberwindung des Bilateralismus dar. Der Uebergang von einem bilateralen System des Zahlungsverkehrs zum regionalen Multilateralismus ist mit gewissen Schwierigkeiten verbunden, die sich in Form von Widerständen einzelner Länder gegenüber der Multilateralisierung des internationalen Handels bemerkbar machen. Diese Widerstände sind umso stärker, je mehr sich der Handels- und Zahlungsverkehr der verschiedenen Staaten während längerer Zeit auf die bilateralen Bedingungen eingespielt hat. Denn diese verändern die Aussenhandels- und Produktionsstruktur, und ihre Beseitigung macht Anpassungen notwendig, welche in einzelnen Staaten mit Schwierigkeiten für gewisse Industriezweige verbunden sein können. Auch eine partielle Multilateralisierung des Aussenhandels kann somit nur schrittweise verwirklicht werden, wenn Störungen im Wirtschaftsablauf vermieden werden sollen. So hat sich denn auch der regionale Multilateralismus im innereuropäischen Zahlungsverkehr nur allmählich von den ihm ursprünglich noch stark anhaftenden bilateralen Elementen befreit. Der Begründung der Europäischen Zahlungsunion waren die innereuropäischen Ver-

sagt, dass in einem regionalen multilateralen System, wie beispielsweise der Europäischen Zahlungsunion, Tempo und Ausmass des geplanten Uebergangs zu einem freien internationalen Handelssystem in der Hauptsache von den wirtschaftlich und währungspolitisch schwächsten Ländern bestimmt werde und die andern Staaten in ihren Dispositionen gebunden seien, wenn eine Desintegration des regionalen Systems vermieden werden soll. Die Herstellung der freien Konvertibilität werde daher durch die Schwierigkeiten der weichsten Währungen verzögert. Der Härtegrad der einzelnen Währungen müsse in einem regionalen System demjenigen der schwächsten Valuten angepasst werden, um ein reibungsloses Funktionieren des regionalen Multilateralismus zu ermöglichen.

cf. hiezu etwa: A. Smithies, *European Unification and the Dollar Problem*, *Quarterly Journal of Economics*, May 1950, und Kommentar zu diesem Artikel in der gleichen Nummer der betreffenden Zeitschrift von G. Haberler.

rechnungsabkommen vorausgegangen, in denen die Bedeutung des eigentlichen multilateralen Verkehrs noch stark beschränkt war und die direkten bilateralen Vereinbarungen zwischen den europäischen Ländern an Wichtigkeit überwogen.

Bei der Ueberwindung des Bilateralismus ist sowohl mit Widerständen währungspolitischer Art als auch mit solchen aus protektionistischen Gründen zu rechnen.

Die währungspolitischen Bedenken können darin bestehen, dass einzelne Staaten glauben, in einem bilateralen System ihre währungspolitischen Interessen besser zur Geltung bringen zu können als im Multilateralismus, wo jedes Land der Gesamtheit der andern Staaten gegenübersteht. So kann etwa im Bilateralismus ein Gläubigerland von seinem Schuldner dank seiner starken handelspolitischen Stellung für Ueberschüsse möglicherweise Zahlung in Gold oder Dollar verlangen. Werden die bilateralen Ueberschüsse aber multilateral verrechnet, so muss das Gläubigerland unter Umständen auf Goldzahlung verzichten, entweder, weil es an Stelle des früheren zahlungsfähigen Schuldners andere Schuldner erhält, die nicht gleichermassen bereit oder in der Lage sind, Defizite in Gold oder Dollars zu begleichen; oder aber, weil sein bilateraler Ueberschuss mit Defiziten in anderen bilateralen Positionen aufgerechnet wird.

Der angedeutete Sachverhalt sei an Hand eines Beispiels noch etwas näher erläutert. Wir verwenden dabei die Namen europäischer Länder, ohne indessen wirkliche Tatbestände wiedergeben zu wollen. Belgien weise z. B. gegenüber Grossbritannien dauernd bilaterale Zahlungsbilanzüberschüsse auf. Es bestehe zwischen diesen beiden Staaten ein Zahlungsabkommen, das nach Erschöpfung der eingeräumten Ueberziehungskredite die Begleichung aller weiteren Defizite Grossbritanniens in Gold vorsehe. Danach erhält Belgien von einem bestimmten Punkt an für seine Ueberschüsse von Grossbritannien Goldzahlungen. Die Einführung multilateraler Formen des Zahlungsbilanzausgleichs kann zur Folge haben, dass Grossbritannien seine Fehlbeträge gegenüber Belgien beispielsweise mit Ueberschüssen gegenüber Holland verrechnen kann. Im entsprechenden Umfang wird dadurch Holland an Stelle von Grossbritannien zum Schuldner Belgiens. War die Position Belgiens vor der multilateralen Operation gegenüber Holland defizitär, ohne dass Belgien jedoch Gold abzugeben brauchte (weil z. B. Belgien die ihm eingeräumte Kreditlimite nicht überschritt), so wird durch die Verrechnung das belgische Defizit gegenüber Holland teilweise kompensiert. Aber für Belgien ist die ganze Operation mit einem relativen Goldverlust verbunden, weil es in einem bila-

teralen System von Grossbritannien Gold erhalten hätte, ohne auf der andern Seite Gold abgeben zu müssen.

Wies Belgien schon vor der Uebertragung des britischen Defizites auf Holland im Verkehr mit letzterem Ueberschüsse auf, so wird durch die multilaterale Operation die Aktivität der belgischen Zahlungsbilanz in beiden bilateralen Verhältnissen auf Holland konzentriert. Ist Holland nicht in der Lage, Gold abzugeben, so muss es seine Importe aus Belgien beschränken, um einen bilateralen Ausgleich herbeizuführen, oder aber Belgien muss ihm zusätzliche Kredite einräumen. Auch bei dieser Art der Verrechnung, bei der sich die vorher auf zwei Staaten verteilten Ueberschüsse Belgiens auf ein einziges Land, nämlich Holland, konzentrieren, fährt das Gläubigerland Belgien unter den gemachten Voraussetzungen schlechter als in einem bilateralen System.

Die Einstellung der einzelnen Staaten gegenüber der Durchführung von multilateralen Verrechnungen dürfte weitgehend von den im bilateralen System herrschenden Verhältnissen sowie von der Art des Verrechnungsmechanismus abhängen. Wird der Bilateralismus von den verschiedenen Ländern sehr straff gehandhabt, sodass kein Staat damit rechnen kann, von seinen Handelspartnern Gold oder andere konvertierbare Zahlungsmittel zu erhalten, so sind die Widerstände gegenüber multilateralen Uebertragungen voraussichtlich geringer. Für ein Gläubigerland macht es dann keinen Unterschied aus, in welcher Währung es Guthaben ansammelt und es steht einem Schuldnerwechsel, wie ihn der Multilateralismus mit sich bringen kann, weniger skeptisch gegenüber. Es ist denn auch kaum ein Zufall, dass das erste innereuropäische Verrechnungsabkommen in einer Zeit zustande gekommen ist, als es sich infolge einer verschärften Knappheit an Währungsreserven kein Land mehr leisten konnte, im Rahmen der bestehenden bilateralen Abkommen in grösserem Umfang Gold oder Dollars zu verlieren. Bestehen dagegen zwischen den verschiedenen bilateralen Defizitstaaten grössere Unterschiede in dem Ausmass, in dem sie ihre Fehlbeträge mit Gold und Dollars abzutragen vermögen, so haben die Gläubigerländer ganz bestimmte Präferenzen für die Währungen der einzelnen Schuldner, die sie nur in einem bilateralen System geltend machen können. Sie werden dann ungern in eine Verrechnung einwilligen, die unter Umständen an die Stelle eines «zahlungsfähigen» Schuldners einen «zahlungsunfähigen» setzt. Ebenso können auch die Defizitstaaten einem multilateralen System wenig geneigt sein, wenn sie nämlich damit rechnen, in direkten bilateralen Verhandlungen mehr Kredite eingeräumt zu erhalten als bei multilateralen Vereinbarungen.

Die Bilateralität der Kredite kann überhaupt ein entscheidendes Hindernis für die Einführung multilateraler Verrechnungen darstellen. Es gehört zum Wesen der Verrechnung, dass kein Land zum vorneherein weiss, gegenüber welchem Staate es für diejenigen Beträge, die nicht verrechnet werden können, zum Schuldner oder Gläubiger wird. Solange die Kredite bilateral vereinbart werden, muss ein Land damit rechnen, dass es zum Schuldner eines Staates wird, dem gegenüber ihm nur wenige Kredite zur Verfügung stehen. Diese Schwierigkeiten können lediglich durch eine Multilateralisierung der Kredite umgangen werden, in der Weise, dass jedes Land gegenüber der Gesamtheit der andern Staaten eine bestimmte Kreditquote eingeräumt erhält und umgekehrt unabhängig von seinen bilateralen Positionen im gegebenen Falle in bestimmtem Umfange Kredite gewähren muss. Durch die Multilateralisierung der Kredite begeben sich aber die Gläubigerländer einer wichtigen Waffe zur Erzielung handelspolitischer Vorteile gegenüber ihren direkten Schuldnern. An die Stelle der persönlichen Bindung zwischen Schuldner und Gläubiger, wie sie beim bilateralen Kredit besteht, tritt eine uniforme Kreditverpflichtung des Gläubigerlandes, die jedem andern Staate zugute kommen kann und daher keinen Anspruch mehr auf Sonderrechte gibt. Umgekehrt werden die Defizitstaaten bei multilateralen Krediten der Möglichkeit beraubt, von einzelnen Ländern durch die Gewährung besonderer Vergünstigungen zusätzliche Kredite einzuhandeln und damit besonders gefährdete bilaterale Positionen zu entlasten. Die Widerstände gegenüber der Multilateralisierung der Kredite werden hauptsächlich vom Umfang der geplanten Kredite abhängen. Hier stehen sich die Interessen der Gläubiger- und Schuldnerländer diametral gegenüber. Während die Defizitstaaten durch die Einführung möglichst weitgehender Krediterleichterungen für eine Multilateralisierung der Kredite gewonnen werden können, liegt es im Interesse der Gläubiger, ihre Kreditverpflichtungen zu beschränken. Die Schwierigkeit bei der Begründung eines zweckmässigen Kreditmechanismus für die Durchführung multilateraler Verrechnungen liegt darin, zwischen den divergierenden Interessen der einzelnen Staaten einen Kompromiss zu finden.

Alle diese Schwierigkeiten liegen im Wesen des Bilateralismus begründet. In einem bilateralen System wird der währungspolitische Zusammenhang zwischen den verschiedenen Staaten aufgehoben. Die gesamte äussere Währungspolitik eines Landes richtet sich nach Einzelerwägungen, welche sich auf die Veränderungen in den verschiedenen bilateralen Positionen stützen. Ist dieser Zerfall der währungspolitischen Integration einmal eingetreten, so hält es schwer, die Entwicklung wieder

rückgängig zu machen und einen neuen internationalen Zusammenhang auf dem Gebiete des Zahlungsverkehrs zu schaffen, selbst wenn dieser, wie in einem regionalen multilateralen System, nur partieller Natur ist.

Die Hindernisse sind aber nicht nur und vielleicht nicht einmal in überwiegendem Masse währungspolitischer Art. Protektionistische Interessen, wie sie im Bilateralismus gewachsen sind, können einer Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs entgegengerichtet sein. Die Aufspaltung des internationalen Handels in bilaterale Sektoren hat zur Folge, dass die zwischenstaatliche Konkurrenz stark beeinträchtigt wird. Während bei freiem Aussenhandel die Industrien für die Inlandproduktion mit den Importen aus dem Ausland und die Exportindustrien mit den entsprechenden ausländischen Industrien in Wettbewerb treten müssen, geniessen sie in einem bilateralen System gewollt oder ungewollt zahlreiche Vorteile gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten. Im Bilateralismus ist das, was ein Land zu exportieren vermag, nicht in erster Linie durch eine preisvergleichende Wahl der ausländischen Importeure bestimmt. Die Exportmöglichkeiten hängen vielmehr stark davon ab, wieviel Devisen die Devisenkontrollbehörden in den Absatzstaaten für die Einfuhr freigeben. Dabei ist für diese der Gesichtspunkt des bilateralen Zahlungsbilanzausgleichs entscheidender als preisliche Erwägungen. Die Verfügbarkeit an Zahlungsmitteln in einem bestimmten Staate für die Einfuhr aus einem andern Land hängt davon ab, wieviel dieses Land aus dem betreffenden Staate importiert. Im Bilateralismus werden somit oftmals nicht deshalb bestimmte Angebotsquellen bevorzugt, weil sie preislich günstiger wären, sondern aus zahlungstechnischen Erwägungen heraus. Weil Guthaben in den verschiedenen ausländischen Währungen nicht beliebig sondern nur bilateral verwendet werden können, müssen vielfach preislich und qualitativ weniger günstige Bezugsquellen den günstigeren vorgezogen werden. Oberstes Prinzip für die Gestaltung der Ein- und Ausfuhr im Bilateralismus ist die Verfügbarkeit über bilaterale Zahlungsmittel und der bilaterale Zahlungsbilanzausgleich, dem sich alle anderen Gesichtspunkte unterzuordnen haben.

Die Einführung eines multilateralen Verkehrs hat nun zur Folge, dass es für die währungspolitische Stellung eines Landes bedeutungslos wird, von welchen Handelspartnern die benötigten Produkte eingeführt werden. Durch die multilaterale Verwendungsfähigkeit der verschiedenen Währungen im Kreise der Mitgliedländer werden allfällige «Härteunterschiede» zwischen den Mitgliedervaluten — wenigstens bezüglich des inneren Zahlungsverkehrs — aufgehoben. Da die Währungen beliebig verwendet werden können, spielt es keine Rolle mehr, in welchen bilateralen

Sektoren Ueberschüsse oder Defizite erzielt werden. Für jedes Mitglied-land ist vielmehr nur noch das Nettoergebnis seiner Zahlungsbilanz mit der Gesamtheit der anderen Mitgliedstaaten von Bedeutung. Innerhalb des multilateralen Systems können die benötigten Einfuhrprodukte wieder von den konkurrenzfähigsten Bezugsquellen erworben werden, ohne dass dies einen Einfluss auf die Gestaltung der eigenen Zahlungsbilanz hätte, solange sich der Gesamtumfang der Importe nicht verändert.

Die Wiederherstellung der internationalen Konkurrenz kann für die konkurrenzschwächeren Länder mit Härten verbunden sein. Konnten sie in einem bilateralen System ihren Absatz aufrechterhalten, weil sie in entsprechendem Umfange aus den anderen Staaten importierten und ihnen auf diese Weise die benötigten Devisen zur Verfügung stellten, so tritt ihre Konkurrenzschwäche bei Einführung eines multilateralen Handels- und Zahlungsverkehrs offen zutage. Andere Bezugsquellen werden ihren Exporten vorgezogen, ihr Ausfuhrvolumen geht zurück und ihre Zahlungsbilanz erfährt eine Verschlechterung, falls es den betroffenen Exportindustrien nicht gelingt, die Konkurrenzfähigkeit mit dem Ausland wiederherzustellen. Ebenso wird die einheimische Produktion wieder in stärkerem Masse der Konkurrenz des Auslandes ausgesetzt. Denn während sie im Bilateralismus unter Umständen nur mit teuren ausländischen Importprodukten zu konkurrieren hatte und sich gegenüber diesen zu behaupten vermochte, muss sie bei multilateralem Verkehr wieder mit den billigsten ausländischen Angebotsquellen um den inländischen Absatz kämpfen, falls der Staat zwischen den verschiedenen möglichen Bezugs-ländern die diskriminierenden Massnahmen aufhebt und allen Einfuhrstaaten die gleiche Behandlung zukommen lässt.

Die Gefahr der Schwächung der durch den Bilateralismus geschützten Industrien kann ein entscheidendes Hindernis für die Wiederherstellung eines multilateralen Handels- und Zahlungsverkehrs darstellen. Selbst wenn die Ueberwindung der verschiedenen Widerstände gelingt, sieht sich der Staat oft veranlasst, an die Stelle der im Bilateralismus aus Gründen der Zahlungsbilanz angewandten Massnahmen, welche gewissen Wirtschaftszweigen indirekt Schutz gewährten, direkte und diskriminierende protektionistische Eingriffe zu setzen. So sind zum Beispiel im innereuropäischen Handelsverkehr nach Beseitigung der währungspolitischen Schranken vielfach verschärfte handels- und zollpolitische Bestimmungen in Kraft gesetzt worden, um die einheimischen Industrien vor der Konkurrenz des Auslandes zu schützen. Ein solches Verhalten der einzelnen Staaten macht natürlich einen grossen Teil der vom Multilateralismus erwarteten Vorteile einer produktiveren internationalen Arbeits-

teilung illusorisch. Der währungspolitischen Liberalisierung, wie sie die Einführung multilateraler Zahlungsformen darstellt, muss auch eine entsprechende handelspolitische Liberalisierung parallel gehen. Erst dann können sich die Zahlungserleichterungen in einer Entfaltung des Aussenhandels zwischen den Mitgliedstaaten, in einer Verschärfung der internationalen Konkurrenz und in einer Steigerung der Produktivität auswirken. Das Problem der Liberalisierung und der Diskrimination stellt eines der wichtigsten Belange des regionalen Multilateralismus dar und wir werden uns in anderem Zusammenhange noch eingehend damit zu beschäftigen haben.¹⁵⁾

Entscheidend für die Grösse der Widerstände und Schwierigkeiten, die sich der Multilateralisierung eines während längerer Zeit bilateral gebundenen Handels- und Zahlungsverkehrs entgegenstellen, dürfte die Art und Organisation des geplanten multilateralen Systems sein. Der regionale Multilateralismus selbst kann verschiedene Entwicklungsstufen aufweisen, die eine stufenweise Ueberbrückung der verschiedenen Hindernisse ermöglichen. Die einzelnen Entwicklungsstufen stellen dann verschiedene Typen eines regionalen multilateralen Systems dar, die sich in ihrem Aufbau und in ihrer Technik voneinander unterscheiden.

Im folgenden Kapitel soll auf die verschiedenen möglichen Formen hingewiesen werden, in denen der regionale Multilateralismus in Erscheinung treten kann. Es kann sich dabei nicht um eine Aufzählung aller denkbaren Arten regionaler multilateraler Vereinbarungen handeln. Wir möchten vielmehr lediglich die wichtigsten Unterschiede hervorheben, mit denen das Prinzip des regionalen Multilateralismus in den verschiedenen innereuropäischen Abkommen seit dem Jahre 1947 und innerhalb des Sterlinggebietes verwirklicht wurde.

¹⁵⁾ cf. II. Teil, Seite 115 ff.

3. KAPITEL

DIE FORMEN DES REGIONALEN MULTILATERALISMUS

Den Kern eines regionalen multilateralen Systems bildet die Schaffung einer währungstechnischen Organisation des Zahlungsverkehrs, die es den Mitgliedländern ermöglicht, bilaterale Ueberschüsse gegenüber den einen Ländern zur Finanzierung von Defiziten gegenüber andern zu verwenden und die gleichzeitig den Kreis der multilateralen Uebertragungen auf die regionale Gruppe beschränkt. Es sind die verschiedensten Formen und auch unterschiedliche Entwicklungsstufen in der Technik denkbar, mit der dieses Ziel erreicht werden kann. So unterscheidet sich etwa der regionale Multilateralismus, der innerhalb des Sterlinggebietes zur Anwendung gelangt, in mancher Beziehung von den regionalen multilateralen Vereinbarungen, wie sie zwischen den westeuropäischen Ländern in den verschiedenen Abkommen getroffen wurden. Wiederum anders waren die multilateralen Transfers gestaltet, die zeitweise im Rahmen des «transferable account system» der britischen Devisenkontrolle eine gewisse Bedeutung erlangten. Im innereuropäischen Zahlungsverkehr bestehen zwischen den früheren Verrechnungsabkommen und der gegenwärtigen Europäischen Zahlungsunion wesentliche Unterschiede. Die verschiedenen Ausprägungen des regionalen Multilateralismus im internationalen Zahlungsverkehr der Nachkriegszeit unterscheiden sich voneinander jedoch nicht im Grundsätzlichen, wie es in den früheren Ausführungen zur Darstellung gebracht wurde. Die Verschiedenheiten sind zum Teil mehr technischer Art und betreffen hauptsächlich den inneren Aufbau, nicht aber die äusseren Wirkungen; zum Teil sind sie entwicklungsmässig bedingt und stellen einen mehr oder weniger umfassenden Grad der Anwendung des Multilateralismus dar.

Es kann sich bei den folgenden Ausführungen nicht um eine vollständige systematische Aufzählung aller denkbaren Formen regionaler Vereinbarungen handeln, die die Durchführung eines multilateralen Zahlungsverkehrs innerhalb einer beschränkten Gruppe von Ländern zum Ziel haben. Die Darstellung schliesst vielmehr eng an die im internationalen Zahlungsverkehr der Nachkriegszeit aufgetretenen Entwicklungen an. Wir beschränken uns dabei auf die grundsätzlichen Aspekte und verweisen für Einzelheiten auf die zahlreichen Darstellungen und Statistiken.¹⁶⁾

¹⁶⁾ cf. namentlich die Jahresberichte der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel, sowie die Publikationen der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) in Paris.

1. Multilaterale Formen mit der Währung eines Mitgliedlandes als Medium der Uebertragbarkeit.

Der Multilateralismus innerhalb einer Gruppe von Ländern kann auf der Währung eines bestimmten Mitgliedstaates beruhen, in der Weise, dass die andern Staaten die zwischen ihnen auftretenden bilateralen Salden in die betreffende Währung übertragen, die sie dann beliebig verwenden können. Diese Währung, die man als Schlüsselwährung bezeichnen kann, erfüllt im regionalen Zahlungsverkehr die Funktion eines internationalen Zahlungsmittels, ähnlich wie das Gold bei einem internationalen Goldwährungssystem. Im Gegensatz zum Gold ist aber die Verwendbarkeit der Schlüsselwährung auf den Kreis der Mitgliedstaaten beschränkt. Sie ist also transferierbar, nicht aber in Gold oder in die Währung eines Nichtmitgliedlandes konvertierbar. Die Umtauschbarkeit aller anderen Mitgliedervaluten in die Schlüsselwährung bewirkt, dass auch diese transferierbar werden. Die Schlüsselwährung dient somit für alle anderen Währungen als Medium der Transferierbarkeit. Indem jedes Land für bilaterale Ueberschüsse Zahlung in der Schlüsselwährung verlangen und diese dann zur Finanzierung von Defiziten verwenden kann, wird die bilaterale Bindung des Zahlungsverkehrs aufgehoben und macht einem multilateralen Verkehr Platz. Dieser beruht dabei im Gegensatz zu einem Verrechnungssystem nicht auf der Durchführung periodischer Verrechnungen, sondern auf der innerhalb des regionalen Systems freien Verwendbarkeit einer bestimmten Mitgliederwährung.

Diese Form eines regionalen multilateralen System besteht innerhalb des Sterlinggebietes seit Beginn des Zweiten Weltkrieges, als die Konvertibilität des Pfundes aufgehoben wurde. Dazu war es notwendig, dass die andern Sterlingländer ihrerseits die freie Uebertragung des Pfund Sterling auf aussenstehende Länder einstellten. Auf diese Weise wurde um das ganze Sterlinggebiet ein gemeinsamer Devisenzaun gelegt, hinter welchem das Pfund Sterling, trotz seiner Inkonvertibilität nach aussen, weiterhin als internationales Zahlungsmittel zwischen den Sterlingländern fungieren konnte. Der Devisenzaun wies verschiedentlich einige brüchige Stellen auf, über welche das Pfund Sterling in Hartdevisenländer absickerte, was für die britische Zahlungsbilanz mit einer zusätzlichen Belastung verbunden war. Solche brüchigen Stellen mussten entweder durch den Ausschluss der betreffenden Länder aus dem Sterlingblock eliminiert oder durch verschärfte Devisenkontrollen geflickt werden. Zeitweise konnte es Grossbritannien auch nicht unterlassen, den Zahlungsverkehr, oder zumindest die reinen Finanztransaktionen mit bestimmten Sterling-

ländern einer gewissen Ueberwachung zu unterwerfen, um allzu ungleichgewichtige Entwicklungen innerhalb des Sterlinggebietes zu verhindern. Durch den Beitritt Grossbritanniens zur Europäischen Zahlungsunion ist der Zahlungsmechanismus der gesamten Sterlingarea dann automatisch über das Pfund Sterling in enge Verbindung mit dem innereuropäischen Zahlungsverkehr gebracht worden. Das Sterlinggebiet und die Mitgliedländer der Zahlungsunion stellen heute praktisch ein einziges grosses Gebiet des regionalen Multilateralismus dar. In Analogie zum Goldstandard wird das regionale Währungssystem des Sterlinggebietes häufig als «Sterlingstandard» bezeichnet, womit die Funktion des Pfund Sterling als Schlüsselwährung treffend zum Ausdruck gebracht wird.

Damit eine bestimmte Währung innerhalb einer Gruppe von Ländern multilateral zirkulieren und die Funktion eines internationalen Zahlungsmittels erfüllen kann, müssen bestimmte Voraussetzungen gegeben sein.

Eine solche Voraussetzung dürfte darin bestehen, dass die betreffende Währung unter den Valuten der anderen Staaten in natürlicher Weise eine Schlüsselstellung einnimmt. Dies kann darauf beruhen, dass die andern Staaten traditionsgemäss einen grossen Teil ihrer internationalen Transaktionen in der betreffenden Währung abwickeln oder dass sie mit dem «Schlüsselland» in besonders regem Handelsverkehr stehen und es daher als vorteilhaft erachten, einen grossen Teil ihrer Währungsreserven in der Valuta dieses Landes zu halten. Beide Voraussetzungen treffen auf das Sterlinggebiet in vollem Umfange zu.

Damit eng verknüpft ergibt sich die weitere Voraussetzung, dass jedes Mitgliedland in der Schlüsselwährung über genügend hohe Reserven in Form von sogenannten «working balances» oder andern Guthaben verfügt, um kurzfristige Schwankungen in der Zahlungsbilanzentwicklung überbrücken zu können. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so können schon temporäre ungleichgewichtige Entwicklungen im Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu einer Knappheit an multilateralen Zahlungsmitteln führen. Die sich daraus ergebenden Störungen würden sich rasch auf alle Staaten ausbreiten und die Funktionsfähigkeit der Schlüsselwährung als internationales Zahlungsmittel beeinträchtigen.

Für das reibungslose Funktionieren des Systems ist es ferner erforderlich, dass die Mitgliedstaaten die Schlüsselwährung auch tatsächlich als solche anerkennen und bereit sind, Reserven in dieser Währung zu halten und auf die Konvertibilität ihrer Guthaben in Valuten von Nichtmitgliedländern oder in Gold zu verzichten. Dies wird — sofern für die Mitgliedstaaten keine andern als währungspolitische Gesichtspunkte ent-

scheidend sind — nur dann der Fall sein, wenn es sich um eine verhältnismässig gesunde Währung handelt. Als gesund kann eine Währung in einem regionalen multilateralen System dann bezeichnet werden, wenn sie bei den Mitgliedstaaten nicht in allzu reichlichem Masse vorhanden ist, wie dies bei dauernden Zahlungsbilanzdefiziten des «Kernlandes» der Fall wäre. Die Zahlungsbilanz des Landes mit der Schlüsselwährung muss vielmehr innerhalb der regionalen Gruppe annähernd ausgeglichen sein. Weist das Kernland dauernd Fehlbeträge auf, so nehmen die Guthaben der andern Staaten in der Schlüsselwährung fortwährend zu, was deren Stellung als internationales Zahlungsmittel mit der Zeit währungs-technisch und psychologisch untergraben muss. Denn von einem bestimmten Punkt an sind die andern Staaten nicht mehr bereit, ihre Guthaben weiter zu erhöhen, d. h. die Kredite an das Kernland beliebig auszudehnen, weil dies in ihren eigenen Volkswirtschaften zur Kreditinflation führen müsste und weil das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit des Kernlandes schwindet. Für dieses Vertrauen dürfte auch der Umfang der Währungsreserven im Kernland bestimmend sein, betrachten die andern Staaten diese doch oftmals als Deckungsgrundlage für ihre Guthaben in der Schlüsselwährung.¹⁷⁾

Umgekehrt darf aber auch keine übermässige Knappheit in der Schlüsselwährung auftreten, wie dies bei andauernden Ueberschüssen des Kernlandes mit der regionalen Gruppe der Fall wäre. Denn durch solche Ueberschüsse wird die betreffende Valuta den andern Staaten ent-

¹⁷⁾ So werden z. B. die britischen Währungsreserven vielfach als die Währungsreserven des gesamten Sterlinggebietes betrachtet und den Sterlingverpflichtungen Grossbritanniens gegenübergestellt. Wie dauernde Zahlungsbilanzdefizite des Kernlandes das Vertrauen in die Schlüsselwährung untergraben können, hat die Zeit gezeigt, als Grossbritannien die multilaterale Zirkulation des Pfund Sterling durch den Aufbau des «transferable account system» zu fördern suchte. Es waren in jener Zeit weder die währungstechnischen noch die psychologischen Voraussetzungen dafür gegeben. Die Position Grossbritanniens im Kreise der dem «transferable account system» angeschlossenen Länder war dauernd defizitär, was eine fortwährende Erhöhung der Sterlingguthaben einzelner Staaten zur Folge hatte. Das Problem wurde noch beträchtlich erschwert durch die bereits vorhandenen, zum grössten Teil aus dem Zweiten Weltkrieg stammenden umfangreichen Sterlingverpflichtungen Grossbritanniens, welche blockiert werden mussten. Infolge des mangelnden Vertrauens in die britische Währung sickerte das Pfund Sterling durch alle möglichen Lücken in das Hartwährungsgebiet ab, was eine rapide Verschlechterung der britischen Dollarposition zur Folge hatte.

cf. hiezu: P. Bureau, *British International Payments Agreements, The Pattern and Finance of Foreign Trade*, The Institute of Bankers, London 1949, S. 83 ff.

zogen und strömt in das Ursprungsland zurück, was die multilaterale Zirkulationsfähigkeit der Schlüsselwährung beeinträchtigt. Eine starke und anhaltende Gläubigerstellung des Kernlandes würde somit die andern Staaten mit der Zeit illiquid machen und sie zu diskriminierenden Aus-
senhandelsbeschränkungen veranlassen, es sei denn, dass das Kernland unbeschränkte Kredite zur Verfügung stellt oder in grösserem Umfange Kapital exportiert.

Die multilaterale Zirkulation der Schlüsselwährung wird aber auch durch extreme Defizit- und Ueberschusspositionen der andern Mitgliedstaaten im Rahmen des regionalen Zahlungsverkehrs gestört. Weisen einige Staaten dauernd Ueberschüsse auf, so sammeln sie Guthaben in der Schlüsselwährung an, selbst wenn die Zahlungsbilanz des Kernlandes ausgeglichen ist. Umgekehrt sinken die Guthaben der Schuldnerstaaten und sie verfügen über zu wenig internationale Zahlungsmittel, um ihren regionalen Zahlungsverkehr reibungslos abzuwickeln. Die Schlüsselwährung, die sich bei den Gläubigerländern ansammelt statt multilateral zu zirkulieren, wird für sie knapp. Sie sind auf Kredite angewiesen, und wenn sich diese erschöpfen, sehen sie sich zur Einführung restriktiver Massnahmen gezwungen, um das Gleichgewicht wieder herzustellen.

Bedingung eines regionalen Währungssystems auf der Grundlage einer Schlüsselwährung ist somit, dass sich das System langfristig gesehen in einem Gleichgewicht befindet, d. h. dass der Zahlungsverkehr jedes Mitgliedlandes gegenüber dem Rest der Gruppe auf die Dauer ausgeglichen ist. Nur so kann die Schlüsselwährung in multilateraler Zirkulation gehalten werden. Dabei nimmt das Kernland eine besonders wichtige Position ein. Es kann weitgehend über die Verfügbarkeit der andern Staaten an internationalen Zahlungsmitteln bestimmen und hat es in der Hand, durch eine Regulierung des Angebotes seiner Währung den Zahlungsverkehr zu erleichtern und temporäre Schwankungen zu überbrücken.

Im Gegensatz zu einem Verrechnungssystem, bei dem der gesamte Zahlungsverkehr in den einzelnen Staaten von einer zentralen Stelle überwacht und zahlenmässig erfasst werden muss, damit die periodischen Aufrechnungen durchgeführt werden können, vollzieht sich der multilaterale Verkehr bei einem System der oben besprochenen Art auf einer weit freieren Grundlage. Innerhalb der regionalen Gruppe kann der Devisenverkehr weitgehend frei gestaltet werden. Es müssen lediglich geeignete Ueberwachungsmassnahmen getroffen werden, um Uebertragungen von Guthaben in der Schlüsselwährung auf Nichtmitgliedstaaten zu unterbinden. Denn solche Uebertragungen würden die Position des Kern-

landes mit dem Reste der Welt zugunsten der andern Mitgliedstaaten schwächen. Um die multilaterale Zirkulation seiner Währung auf das regionale System zu beschränken, ist das Kernland weitgehend auf die Solidarität und Mitarbeit der andern Staaten angewiesen. Auf diese kann das Kernland zählen, solange es seine Vorrangstellung zu behaupten vermag und es im Interesse der andern Staaten liegt, das System intakt zu halten. Es ist erforderlich, dass die Mitgliedstaaten ihre gesamte Währungspolitik bis zu einem gewissen Grad nach dem Kernland hin ausrichten. Dies mag noch andere als rein währungspolitische Interessen der angeschlossenen Staaten zur Voraussetzung haben, so etwa Bindungen allgemein wirtschaftlicher, politischer oder historischer Art, wie dies für den Sterlingraum zutrifft.¹⁸⁾

Multilateral auf der Grundlage einer bestimmten Währung kann sich der Zahlungsverkehr auch gestalten, indem ein Staat gewissen Ländern das Recht einräumt, ihre Ueberschüsse im bilateralen Verkehr für Zahlungen nach bestimmten Drittländern zu verwenden. Auf diesem Prinzip beruht das «transferable account system» der britischen Devisenkontrolle. Das «transferable account system» bildet eine der fünf Gruppen, in die der internationale Zahlungsverkehr Grossbritanniens zum Zwecke der Devisenkontrolle eingeteilt ist. Länder, die dieser Gruppe angehören, können Ueberschüsse im laufenden Verkehr mit Grossbritannien multilateral

¹⁸⁾ Grossbritannien, dessen Währung den Ländern des Sterlinggebietes als internationales Zahlungsmittel dient, ist zugleich auch das wirtschaftliche und politische Haupt der Sterlingarea. Der Sterlingblock ist in jahrzehntelanger Entwicklung historisch gewachsen. Nur dies kann erklären, dass trotz seines lockeren Aufbaus der Sterlingmultilateralismus sich gegenüber den zahlreichen Schwierigkeiten der Nachkriegszeit zu behaupten vermochte. Die zentrale Stellung Grossbritanniens erstreckt sich dabei nicht nur auf den internationalen Zahlungsverkehr innerhalb des Sterlinggebietes. Grossbritannien amtet vielmehr auch als «internationaler Bankier» im Verkehr der Sterlingländer mit dem Reste der Welt, insbesondere mit dem Dollargebiet. Die Sterlingländer halten einen grossen Teil ihrer Währungsreserven in Pfund Sterling und überlassen es Grossbritannien, die Gold- und Dollarreserven zu verwalten. Angesichts der Dollarlücke des Sterlinggebietes in der Nachkriegszeit fiel Grossbritannien die nicht immer leichte Aufgabe zu, nicht nur sein eigenes Dollarproblem, sondern auch dasjenige der Sterlingländer zu lösen. Es war darin weitgehend auf die freiwillige Solidarität und Zusammenarbeit der übrigen Mitglieder des Sterlingraumes angewiesen.

cf. hiezu: H. A. Shannon, *The British Payments and Exchange Control System*, *Quarterly Journal of Economics*, May 1949, S. 212 ff.; A. H. Smith, *The Evolution of Exchange Control*, *Economica*, August 1949; L. K. O'Brien, *The Technique of the United Kingdom Exchange Control, The Pattern and Finance of Foreign Trade*, Institute of Bankers, London 1949; H. A. Shannon, *The Sterling Balances of the Sterling Area, 1939—49*, *Economic Journal*, September 1950, S. 531 ff.

untereinander transferieren. Entscheidend für die Aufnahme eines Landes in dieses System ist für die britische Devisenkontrollbehörde, dass daraus keine zusätzliche Belastung für die britische Zahlungsbilanz erwachsen kann.¹⁹⁾ Diese Form des regionalen Multilateralismus hat jedoch stark provisorischen Charakter. Sie bedeutet nicht eine Ueberwindung des Bilateralismus, sondern lediglich eine Auflockerung desselben durch die Einführung gewisser Ausnahmebestimmungen.

Das Land A, das dem Lande B die Uebertragung seiner Währung auf bestimmte Drittländer gestattet, wird darauf bedacht sein, dass dadurch seine Zahlungsbilanz nicht verschlechtert wird. Es wird die Länder, denen es solche Rechte einräumt, so auswählen, dass die multilateralen Operationen in einer Herabsetzung der bilateralen Salden resultieren, und nicht etwa in einer blossen Verlagerung von einem Land auf das andere. A wird also dem Lande B die Verwendung von Guthaben aus dem laufenden Verkehr nur auf solche Staaten gestatten, denen gegenüber seine eigene Zahlungsbilanzposition nicht bereits defizitär ist. Sonst würde die Zahlungsbilanz von A mit dem Drittlande durch die multilaterale Uebertragung seitens B verschlechtert, was für A zum Verlust von Gold führen könnte. Mit andern Worten ausgedrückt heisst das, dass A nur jene Staaten zum System multilateraler Uebertragungen zulassen darf, welche im Rahmen dieses Systems eine ausgeglichene Zahlungsbilanz aufweisen und nicht in überwiegendem Masse Defizite oder

¹⁹⁾ Das «transferable account system» wurde zu Beginn des Jahres 1947 begründet und stellte eine vorbereitende Massnahme für die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität des Pfundes dar, wie sie im Sommer 1947 versucht wurde. Nach dem Scheitern des Konvertibilitätsexperimentes wurde das System mit einigen regionalen Veränderungen beibehalten. Die ländermässige Zusammensetzung war einem steten Wandel unterworfen und richtete sich nach der Entwicklung der britischen Zahlungsbilanz mit den einzelnen Staaten. Mit der Begründung der Europäischen Zahlungsunion gelangte der Multilateralismus des «transferable account system», wie derjenige des Sterlinggebietes, in enge Verbindung mit dem inner-europäischen Zahlungsverkehr.

Die multilaterale Verwendung des Pfund Sterling wurde durch die britische Devisenkontrolle zeitweise auch erheblich durch die Erteilung administrativer Transferbewilligungen an Länder mit Sterlingguthaben aus dem laufenden Verkehr gefördert. Während die dem «transferable account system» angeschlossenen Länder laufende Pfundguthaben automatisch untereinander multilateral verwenden können, sind die Transferbewilligungen immer nur auf bestimmte Pfundbeträge ausgestellt und die Transfermöglichkeiten auf bestimmte in der Bewilligung genannte Länder beschränkt.

cf. P. Bureau, *British International Payments Agreements, The Pattern and Finance of Foreign Trade*, The Institute of Bankers, London 1949, S. 83 ff.

Ueberschüsse mit der Gesamtheit der andern Ländern zu verzeichnen haben. Nur so können die freigesetzten Guthaben multilateral zirkulieren und ins Ursprungsland zurückkehren, ohne bei irgendwelchen Staaten aufgestaut zu werden. Das Land A muss — in der Terminologie der innereuropäischen Zahlungsabkommen von 1947 — 1950 ausgedrückt — danach trachten, dass nur Kompensationen der 1. Kategorie zur Durchführung gelangen und Kompensationen der 2. Kategorie nach Möglichkeit ausgeschlossen bleiben.²⁰⁾ Geschieht dies nicht, so besteht die Gefahr, dass die multilateralen Transaktionen für das Land, das sie gestattet, zu einer unerwünschten Konzentration von Währungsguthaben in den Händen bestimmter Gläubigerländer führen. Im Uebrigen unterscheiden sich die Wesenszüge eines solchen provisorischen Multilateralismus auf der Grundlage diskriminierender Devisenbestimmungen nicht von denjenigen des vorher dargestellten Systems. Um reibungslos zu funktionieren, müssen grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen und Bedingungen erfüllt sein wie bei jenem.

2. Multilaterale Formen auf der Grundlage eines Verrechnungssystems

In strafferer Form ist der regionale Multilateralismus bei Verwendung eines Verrechnungssystems aufgebaut, wie es bei den innereuropäischen Zahlungsabkommen der Jahre 1947—1950 und in der Europäischen Zahlungsunion zur Anwendung gelangte. Das Prinzip der Verrechnung lässt sich nur durch ein formelles Abkommen der beteiligten Staaten verwirklichen, in dem die technischen Einzelheiten genau geregelt sind. Die sich zu einer Verrechnungsgemeinschaft zusammenschliessenden Länder müssen eine zentrale Institution damit beauftragen, die bilateralen Fehlbeträge und Ueberschüsse periodisch zu ermitteln und miteinander zu kompensieren.

Periodische multilaterale Verrechnungen im internationalen Zahlungsverkehr können etwa mit den Operationen eines Clearinghauses auf einem grösseren Bankplatz verglichen werden, über welches die angeschlossenen Banken täglich ihre gegenseitigen Guthaben und Forderungen auf dem Verrechnungswege zum Ausgleich bringen. Barmittel müssen bei einem solchen Clearing von den Banken nur für jene Beträge aufgebracht werden, die nicht miteinander verrechnet werden können. Dadurch können die beteiligten Banken ihre finanziellen Beziehungen, die sonst zu einer grossen Zahl von individuellen Zahlungen Anlass gegeben hätten, zum grössten Teil bargeldlos bereinigen. Die Verrechnung

²⁰⁾ cf. die Ausführungen im folgenden Abschnitt, S. 58 ff.

gen vereinfachen und erleichtern den Zahlungsverkehr unter den Mitgliedbanken und bedeuten eine beträchtliche Einsparung an Barmitteln. Denn ohne den Ausgleich der gegenseitigen Guthaben und Forderungen durch Verrechnung wären die Banken gezwungen, in grösserem Umfange kurzfristige Gelder in Reserve zu halten, um ihren Zahlungsverkehr zu bewältigen und allen Eventualitäten gewachsen zu sein.

Mit ganz ähnlichen Vorteilen ist die Begründung einer Verrechnungsgemeinschaft auf dem Gebiete des internationalen Zahlungsverkehrs verbunden. Die beteiligten Staaten müssen nicht mehr im bisherigen Ausmass internationale Zahlungsmittel — das Bargeld des zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs — zirkulieren lassen, um ihre Zahlungsbeziehungen zu regeln. Das Problem der Finanzierung des internationalen Handels reduziert sich auf das Problem des Spitzenausgleichs. Nur sofern das Total der Fehlbeträge die Summe der Ueberschüsse übersteigt, müssen internationale Zahlungsmittel eingesetzt werden, um «die Spitze» abzutragen. Dies bedeutet eine beträchtliche Einsparung an internationalen Zahlungsmitteln, die ein Land zur Verfügung haben muss, um seinen Aussenhandel reibungslos finanzieren zu können. Für die Verrechnungsgemeinschaft als Ganzes wird der Umfang an «Betriebskapital», das erforderlich ist, um ein bestimmtes internationales Handelsvolumen zu finanzieren, herabgesetzt. Internationales Betriebskapital ist gleichbedeutend mit Währungsreserven, und man kann deshalb auch sagen, dass bei Durchführung multilateraler Verrechnungen geringere Währungsreserven genügen, um den Zahlungsverkehr reibungslos zu gestalten. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die einzelnen Länder ohnehin nur über verhältnismässig geringe Währungsreserven verfügen. In diesem Falle kann das Verrechnungssystem eine beträchtliche Entlastung für den internationalen Zahlungsverkehr bedeuten. Es erhöht die internationale Liquidität der beteiligten Staaten und kann den Ausgangspunkt für eine Belebung des gegenseitigen Warenaustausches darstellen, wie sie früher infolge des Mangels an Finanzierungsmitteln nicht möglich war.²¹⁾

Die Durchführung multilateraler Verrechnungen erfordert eine zentrale Ueberwachung und Erfassung des Zahlungsverkehrs der einzelnen Länder mit den Mitgliedstaaten. Nur so können periodisch die verschiedenen bilateralen Salden ermittelt werden. Die Devisenkontrolle

²¹⁾ Die Erhöhung der internationalen Liquidität bei Einführung eines Verrechnungssystems kann allerdings eine vorübergehende Erscheinung darstellen, indem sie für einzelne Staaten bei dauernden Fehlbeträgen rasch wieder verloren gehen kann.

(hier nicht unbedingt gleichbedeutend mit Devisenbeschränkung) bildet somit eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des Verrechnungsmechanismus. In einem Verrechnungssystem ist aller Zahlungsverkehr immer gebundener Zahlungsverkehr. Er muss über Konten abgewickelt werden, die entweder bei der Notenbank oder einer besonderen Verrechnungsstelle zentralisiert sind oder aber zumindest von ihr überwacht werden. Dementsprechend haben sich im innereuropäischen Zahlungsverkehr zwei Formen des gebundenen Verkehrs ausgebildet: der zentralisierte Zahlungsverkehr, der direkt über die Notenbank läuft, und der dezentralisierte Verkehr, der über die sogenannten ermächtigten Banken abgewickelt wird, wobei die Banktransaktionen der Mitteilungspflicht an die Notenbank unterliegen, sodass sich diese einen vollkommenen Ueberblick über den Stand der Zahlungen bewahren kann. Die Dezentralisierung des Zahlungsverkehrs, die sich in der Nachkriegszeit immer mehr durchzusetzen vermochte, ist mit zahlreichen Vorteilen verbunden. Einmal konnten auf diese Weise die Banken wieder teilweise in ihre früheren Funktionen auf dem Gebiete des zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs eingesetzt werden. Für die einzelnen Importeure und Exporteure bedeutet es eine beträchtliche Erleichterung, direkt mit ihren Banken verkehren zu können, statt jedesmal an die zentrale Verrechnungsstelle gelangen zu müssen. Die jüngste Entwicklung im dezentralisierten Zahlungsverkehr ging dahin, den ermächtigten Banken im Verkehr mit ihren Korrespondenten im Ausland auch das Recht einzuräumen, innerhalb bestimmter Grenzen nach oben und unten die Devisenkurse für die einzelnen Transaktionen selbständig festzulegen. Dies eröffnet neue Möglichkeiten für die Einführung eines freieren Devisenverkehrs, ohne dass das Prinzip der zentralen Ueberwachung, wie sie für die Durchführung multilateralen Verrechnungen auf regionaler Basis unerlässlich ist, aufgegeben zu werden braucht.

Die Ergebnisse des Zahlungsverkehrs, wie sie in den einzelnen Staaten ermittelt werden, müssen periodisch der internationalen Verrechnungsstelle mitgeteilt werden. Mit Hilfe der Mitteilungen kann diese die multilateralen Verrechnungsoperationen, die im Abkommen vorgesehen sind, durchführen. Dies geschieht in der Weise, dass die internationale Verrechnungsstelle die Notenbanken der verschiedenen Mitgliedstaaten von den Veränderungen auf den Auslandkonten, die sich aus der multilateralen Aufrechnung ergeben, in Kenntnis setzt.²²⁾

²²⁾ Für technische Einzelheiten vergleiche man die eingehende Beschreibung der Funktionen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel, welche

Die Tatsache, dass in einem Verrechnungssystem alle internationalen Zahlungen der Ueberwachung unterliegen, ermöglicht es, zwischen verschiedenen Arten von Zahlungen, etwa zwischen Finanztransaktionen und laufendem Verkehr, oder zwischen Touristenverkehr und Warenverkehr usw. zu unterscheiden. Die Zahlungs- und Auszahlungsvorschriften können je nach dem Zweck der Zahlung verschieden gestaltet werden. Es können etwa alle Kapitaltransaktionen vom Verrechnungssystem ausgenommen werden und besonderen bilateralen Abkommen vorbehalten bleiben. Die Verrechnungen sind dann auf die Salden des laufenden Verkehrs (Dienstleistungs- und Warenverkehr) beschränkt. Dies empfiehlt sich dann, wenn durch die Einbeziehung des Kapitalverkehrs der Verrechnungsmechanismus übermässig stark beansprucht würde oder wenn zwischen den verschiedenen Staaten aus der früheren Zeit in grösserem Umfange bilaterale Guthaben bestehen, die nach einer raschen Liquidation drängen und dadurch die reibungslose Durchführung von Verrechnungen des laufenden Verkehrs beeinträchtigen würden. Auch andere Guthaben spezifischer Art oder zu bestimmten Zwecken können durch Vereinbarung von der Verrechnung ausgeschlossen werden. Grundsätzlich dürften solche Ausschlüsse immer dann vereinbart werden, wenn es sonst für einzelne Staaten zu unerwünschten Goldverlusten oder in allzu beträchtlichem Umfange zu sogenannten «unrequited exports» käme, d. h. zu Exporten, die lediglich der Abtragung früherer Schulden dienen und denen in der Gegenwart keine Gegenleistungen gegenüberstehen. Die Ausschlüsse, welche die Mitgliedstaaten von der Verrechnung machen dürfen, bedürfen jedoch einer genauen Umschreibung, damit Willkürlichkeiten im Verhalten der einzelnen Länder innerhalb der Verrechnungsgemeinschaft vermieden werden.²³⁾

Neben Beschränkungen in der Verrechnungsfähigkeit von bilateralen Salden, welche die Art der ihnen zugrundeliegenden Transaktionen zum

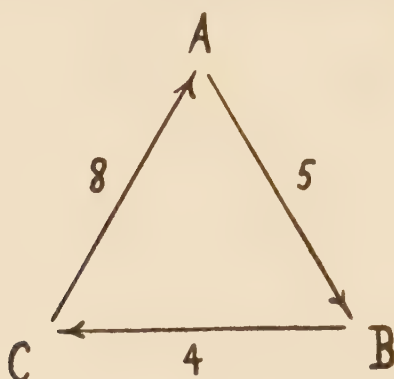
im Rahmen der innereuropäischen Zahlungsabkommen als «technischer Agent» fungierte, im 19. Jahresbericht der BIZ, 1948/49, Basel 1949, S. 223 ff.

²³⁾ cf. Text des Abkommens über den innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr vom 16. Oktober 1949, wiedergegeben im 19. Jahresbericht der BIZ 1948/49, Basel 1949, Anlage A, S. 258. In diesem Abkommen sind die Ausnahmen von der Verrechnungspflicht genau definiert. Dies ist erforderlich, weil willkürliche Ausscheidungen von zwischenstaatlichen Guthaben von der multilateralen Verrechnung seitens der einzelnen Staaten die Wirksamkeit des Verrechnungsmechanismus wesentlich herabsetzen und Anlass zu Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten bilden können. Ein Verrechnungssystem ist auf die loyale Mitarbeit der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung der verrechnungsfähigen Salden angewiesen.

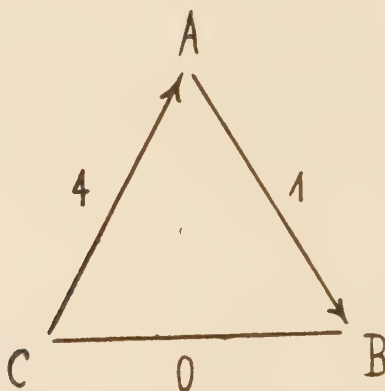
Kriterium haben, können auch Beschränkungen in der Durchführung multilateraler Operationen vorgenommen werden, die vom Resultat der Verrechnung ausgehen. Diesbezüglich können in einem Verrechnungssystem grundsätzlich zwei Arten von Verrechnungen unterschieden werden. Es gibt Verrechnungen, welche für alle beteiligten Staaten eine gleichmässige Reduktion ihrer bilateralen Salden zur Folge haben, wenn nämlich jedes Land zugleich Gläubiger und Schuldner ist und die gegenseitigen bilateralen Ueberschuss- und Defizitsalden um den gleichen Betrag gekürzt werden können. Daneben gibt es Verrechnungen, welche für einzelne Staaten nur eine Umlagerung in der ländermässigen Zusammensetzung ihrer bilateralen Salden bewirken, nämlich für solche Staaten, die entweder nur Gläubigerland oder nur Schuldnerland sind. Für sie bedeutet dann die Verrechnung lediglich, dass sie einen bestimmten Betrag, den sie früher dem Land X schuldeten oder dort zugut hatten, nunmehr dem Lande Y schulden oder bei diesem einfordern können. Wird eine volle Verrechnung aller bilateralen Salden vorgenommen, so enthält sie zu meist Elemente der ersten wie auch der zweiten Art von Verrechnung. Einzelne Staaten können nun ein Interesse daran haben, dass die zweite Art von Verrechnung im Rahmen des Verrechnungssystems nicht zur Durchführung gelangt oder zumindest von der Einwilligung der beteiligten Staaten abhängig gemacht wird. Wir haben dann eine Zweiteilung der möglichen Verrechnungsoperationen, wie sie in den innereuropäischen Zahlungsabkommen der Jahre 1947—1950 gemacht wurde, wobei lediglich Verrechnungen der ersten Art, die als Kompensationen der ersten Kategorie bezeichnet wurden, automatisch zur Durchführung gelangten, während die sog. Kompensationen der zweiten Kategorie der ausdrücklichen Einwilligung aller beteiligten Staaten bedurften. Ein solches Verrechnungssystem kann man im Gegensatz zu einem System, in dem alle bilateralen Salden ohne Rücksicht auf das Ergebnis der Verrechnung voll miteinander kompensiert werden, als partiellen Verrechnungsmechanismus bezeichnen. Dementsprechend gliedern wir die folgende Darstellung in die Beschreibung partieller Verrechnungsoperationen, wie sie im innereuropäischen Zahlungsverkehr vor der Begründung der Europäischen Zahlungsunion zur Anwendung gelangten, und in diejenige des vollen Verrechnungssystems, wie es in der Europäischen Zahlungsunion verwirklicht wurde.

a) *Partielle Verrechnungsoperationen oder
das Reihenkompensationssystem*

Bevor wir zur Beschreibung des Reihenkompensationssystems übergehen, wollen wir die Zweiteilung der möglichen Verrechnungen in Kompensationen der ersten und der zweiten Kategorie anhand eines Pfeildiadogramms erläutern, wobei die Pfeile Schuldverhältnisse kennzeichnen.

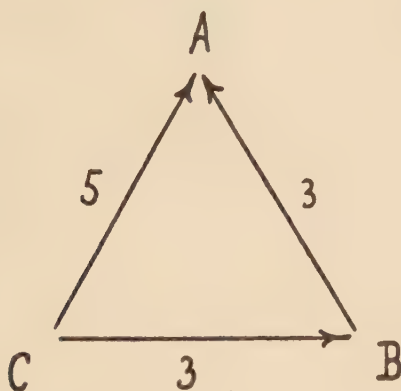


In dieser Zeichnung bilden die Länder A, B und C eine Kompensationsreihe der ersten Kategorie, weil jedes der drei Länder sowohl Gläubiger als auch Schuldner ist. Alle bilateralen Saldos lassen sich um den Betrag des kleinsten Saldos, nämlich 4 Mill. Dollars, kürzen, ohne dass sich in der ländermässigen Zusammensetzung der Schuldverhältnisse eine Veränderung ergibt. Wir haben nach Durchführung der Verrechnung folgendes Bild:



In unserem Beispiel kann die multilaterale Verrechnung keine vollständige sein, weil die Länder A und B innerhalb der Dreiergruppe Nettogläubiger sind, während C Nettoschuldner ist.

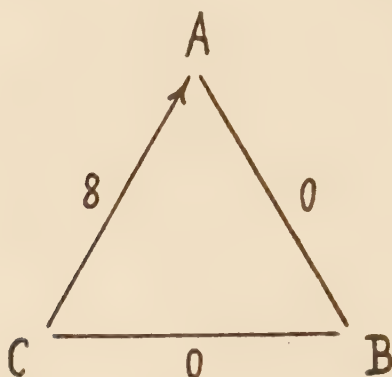
Sind dagegen in einer Kompensationsreihe einzelne Staaten nur Gläubiger oder nur Schuldner, so lässt sich keine Kompensation der ersten Kategorie durchführen, wie aus folgendem Beispiel hervorgeht:



Hier lässt sich keine Verrechnung bewerkstelligen, die für alle beteiligten Staaten eine gleichmässige Reduktion der bilateralen Salden zur Folge hätte, da C in beiden bilateralen Verhältnissen Schuldner und A Gläubiger ist. Schuldner und Gläubiger zugleich ist lediglich B, das denn auch sein Defizit gegenüber A mit dem Ueberschuss gegenüber C verrechnen könnte, sofern C einwilligt, an Stelle von B das Land A als Gläubiger zu anerkennen und sofern auch A nichts dagegen einwendet, an Stelle von B das Land C zum Schuldner zu haben. Die Operation resultiert somit lediglich für das Land B in einer echten Verrechnung. Für A und C hat sie dagegen eine ländermässige Verschiebung in der Struktur der Schuldverhältnisse zur Folge. Die Ueberschüsse von A, die früher auf beide Länder B und C verteilt waren, konzentrieren sich auf das Land B, und umgekehrt die Defizite von B auf das Land A, wie man aus der Aufzeichnung des Ergebnisses der Verrechnung sieht (siehe Seite 60).

Diese Art der Verrechnung kann sowohl für das Land A als auch für B mit Nachteilen verbunden sein. Es ist dies namentlich dann der Fall, wenn die Zahlungs- und Kreditbeziehungen zwischen den drei Staaten auf Grund bilateraler Abkommen geregelt sind. Die Konzentration der Defizite auf das Land A bringt für C die Gefahr einer Kreditüber-

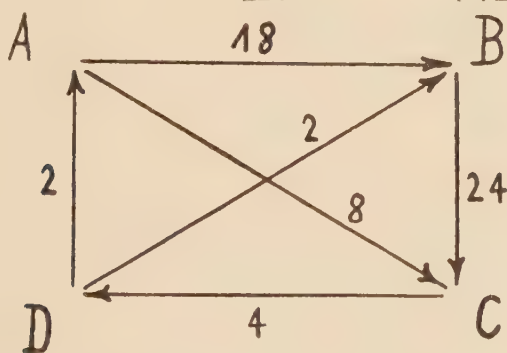
schreitung in seinem Verkehr mit A mit sich, was zu Goldverlusten führen kann. Umgekehrt erhält A an Stelle von B das Land C zum Schuldner, das vielleicht weniger zahlungsfähig ist und dem es unter Umständen zusätzliche Kredite einräumen muss; oder A muss mit zusätzlichen Einfuhrrestriktionen von Seiten des Landes C rechnen.



Solange daher der internationale Zahlungsverkehr für die beteiligten Staaten auf der Grundlage bilateraler Kredite geregelt ist, werden Kompensationen der zweiten Kategorie auf Widerstand stossen. Dies war denn auch der wichtigste Anlass für die Zweiteilung der Verrechnungsoperationen in den innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsabkommen. Die Ausschliessung von Kompensationen der zweiten Kategorie hat zur Folge, dass multilaterale Verrechnungen nur durchgeführt werden können, sofern sich zwischen den Mitgliedstaaten Verrechnungsreihen bilden lassen, in denen jedes Land sowohl Schuldner als auch Gläubiger ist. Würde sich jedes Land mit der regionalen Gruppe in einem Zahlungsbilanzgleichgewicht befinden, so würde diese Art der Verrechnung einen vollen Ausgleich der Zahlungsbilanz für die verschiedenen Staaten bewirken. Das Problem von Kompensationen der zweiten Kategorie würde sich gar nicht stellen. Sind jedoch innerhalb des regionalen Systems Zahlungsbilanzungleichgewichte vorhanden, so lässt sich nur ein beschränkter Teil des Zahlungsverkehrs in Form von Kompensationen der ersten Kategorie verrechnen. Und zwar je grösser die Nettodefizit- oder Nettoüberschusspositionen der einzelnen Staaten sind, desto geringer ist der Umfang des internationalen Handels, der sich mit Hilfe dieser Art von Kompensationen multilateral ausgleichen lässt.

Ist das Verrechnungssystem auf die automatische Durchführung von Kompensationen der ersten Kategorie beschränkt, während solche der zweiten Kategorie der Einwilligung aller beteiligten Länder bedürfen, so hat die internationale Verrechnungsstelle die Aufgabe, in den einzelnen Verrechnungsperioden unter den Mitgliedstaaten Kompensationsreihen zu ermitteln. Diese müssen der Bedingung genügen, dass jedes der Reihe angeschlossene Land sowohl Schuldner als auch Gläubiger ist. Der Umfang der Verrechnung, der sich durchführen lässt, ist dabei bestimmt durch den kleinsten Saldobetrag der in der Reihe miteinander verbundenen Sal- den.

Bei einer Vielzahl von Staaten lassen sich üblicherweise mehrere Kompensationsreihen der genannten Art bilden. Dabei können die ver- schiedenen möglichen Reihen alternativ sein, sodass die Bildung der ei- nen Reihe eine andere ausschliesst. Dies soll anhand des folgenden Pfeil- diagramms erklärt werden:

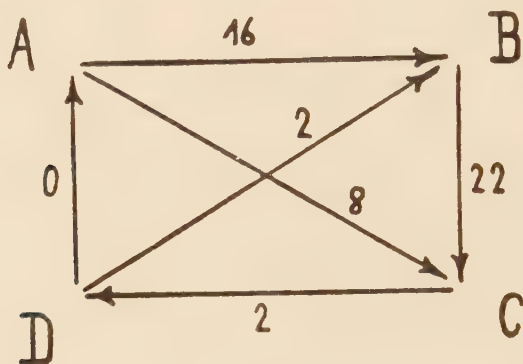


Die vier Staaten A, B, C und D bilden unter sich 6 verschiedene bila- terale Verhältnisse. Die Summe der bilateralen Salden beträgt in unserem Beispiel 58 Mill. Dollars. Diese Summe stellt die Höhe der Bruttoverschul- dung oder den Betrag der Bruttoüberschüsse unter den vier Ländern dar. Die Nettoverschuldung oder die Summe der Nettoüberschüsse beträgt 28 Mill. Dollars. Dieser Betrag stellt das Minimum dar, auf das die bilaterale Verschuldung mit Hilfe von multilateralen Verrechnungen reduziert wer- den kann. In einem vollen Verrechnungssystem könnten also Verrechnun- gen im Umfang von 30 Mill. Dollars durchgeführt werden. Durch Kom- pensationen der ersten Kategorie kann aber die Bruttoverschuldung nicht

in vollem Umfang auf den Betrag der Nettoverschuldung reduziert werden. Der verrechenbare Betrag ist somit kleiner als 30 Mill. Dollars.

Insgesamt lassen sich unter den 4 Ländern drei verschiedene Kompensationsreihen der ersten Kategorie bilden. Es sind dies die Reihen A—B—C—D, A—C—D und B—C—D; dabei sind die Reihen A—B—C—D und A—C—D alternativ, d. h. die Verwendung der einen Reihe schliesst die andere aus. Dies ist deshalb der Fall, weil der Saldo A—D nur einmal zur Verrechnung gelangen kann.

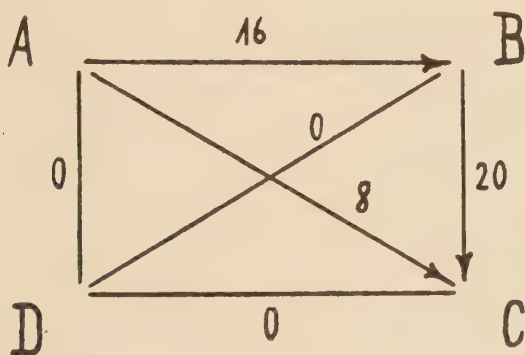
Bei Benutzung der Reihe A—B—C—D werden die bilateralen Salden aller beteiligten Länder um den Betrag des kleinsten Saldos, also um 2 Mill. Dollars, verringert, und die Bruttoverschuldung innerhalb der Vierergruppe würde um 8 Mill. Dollars auf 50 Mill. Dollars sinken. Es ergibt sich dann folgendes Bild:



Der Saldo A—D ist in vollem Umfang eliminiert worden und kann daher nicht mehr zu weiteren Verrechnungen herangezogen werden. Statt in der Reihe A—B—C—D hätte die internationale Verrechnungsstelle den Saldo A—D auch in der Kompensationsreihe A—C—D benutzen können. Dabei wäre die Verschuldung des Landes A gegenüber C statt gegenüber B reduziert worden. Die Verkleinerung der Bruttoverschuldung, die mit der Benutzung dieser Reihe erreicht worden wäre, hätte indessen nur 6 Mill. Dollars betragen. Normalerweise dürfte daher die Reihe A—B—C—D der Reihe A—C—D vorgezogen werden. Ist jedoch das Verhältnis A—C «kritischer» als das zwischen A—B, d. h. droht für das Land A ein Goldverlust, falls es seinen Saldo mit C nicht reduzieren kann, während ihm gegenüber dem Lande B noch Kredite zur Verfügung stehen, so muss

die Reihe A—C—D vorgezogen werden, falls die Verrechnungen nach dem Gesichtspunkt der grösstmöglichen Entspannung im Zahlungsverkehr ausgewählt werden.

Unabhängig davon, welche der beiden Reihen angewandt wird, bleibt die weitere Kompensationsmöglichkeit in der Reihe B—C—D aufrechterhalten. Es lassen sich alle bilateralen Salden der an dieser Reihe beteiligten Staaten um den geringsten Betrag von 2 Mill. Dollars, also insgesamt um 6 Mill. Dollars, verringern. Wir haben dann folgendes Bild:



Damit sind die Möglichkeiten für die Durchführung von Kompensationen der ersten Kategorie erschöpft. Die drei noch verbleibenden bilateralen Salden können nur noch durch eine Kompensation der zweiten Kategorie miteinander verrechnet werden, wobei es für das Land A zu einer Konzentration seiner Schulden gegenüber dem Land C käme und lediglich B seine Position etwas bereinigen könnte. Mit Hilfe von Kompensationen der ersten Kategorie lässt sich somit die Bruttoverschuldung innerhalb der Vierergruppe um maximal 14 Mill. Dollars auf 44 Mill. reduzieren, wobei Verrechnungsmöglichkeiten im Betrage von 16 Mill. unbenützt gelassen werden.

Schon aus unserem recht einfachen Beispiel geht hervor, dass die getrennte Durchführung von Kompensationen der ersten Kategorie eine komplizierte Angelegenheit ist. Der Grad der Kompliziertheit steigt progressiv an mit der Anzahl der beteiligten Staaten. Der internationalen Verrechnungsstelle fällt dabei die Aufgabe zu, unter den zahlreichen möglichen Kompensationsreihen diejenigen auszuwählen, die den Zah-

lungsverkehr am weitgehendsten entlasten. Prinzipiell können zwei Kriterien bei der Auswahl der Reihen herangezogen werden. Entweder werden diejenigen Reihen bevorzugt, die zahlenmässig die grösstmögliche Verrechnung zulassen, oder aber diejenigen, welche den Verlust von Gold seitens der einzelnen Staaten auf ein Minimum herabsetzen. Die Benutzung des zweiten Kriteriums wird dadurch kompliziert, dass bei der Auswahl der Kompensationsreihen die den einzelnen Staaten noch zur Verfügung stehenden bilateralen Kreditlimiten berücksichtigt werden müssen.

Für die zweckmässige Auswahl von Kompensationsreihen sind komplizierte mathematische Verfahren unter Zuhilfenahme von kolorierten Pfeildiagrammen notwendig, ähnlich denjenigen, wie wir sie in stark vereinfachter Form benutzt haben.²⁴⁾

Ein regionales multilaterales System auf der Grundlage von Verrechnungen der ersten Kategorie ist, falls innerhalb des Systems Zahlungsbilanzungleichgewichte vorhanden sind, in seiner Wirksamkeit stark beschränkt. Denn in diesem Falle wird es oftmals schwer fallen, Kompensationsreihen zu bilden, die eine grössere Anzahl von bilateralen Salden enthalten und den Zahlungsverkehr wirksam zu entlasten vermögen.²⁵⁾ Die durchführbaren Kompensationen stellen zwar für die beteiligten bilateralen Verhältnisse eine willkommene Entlastung dar. Doch sind sie eher ein zusätzliches Mittel der Finanzierung neben den bestehenden bilateralen Zahlungsformen als eine Ueberwindung des Bilateralismus. Sofern es beim Fehlen dieser zusätzlichen Mittel in einigen bilateralen Verhältnissen zu Störungen im Zahlungsverkehr und zu restriktiven Massnahmen gekommen wäre, bewahren die Verrechnungen das internationale Handelsvolumen vor einer Schrumpfung. Ein entscheidendes Instrument für die Entfaltung des Aussenhandels vermögen die Kompensationen der ersten Kategorie indessen kaum darzustellen. Denn kein Land kann mit Sicherheit darauf rechnen, dass der durch eine Ausdehnung der Importe entstehende Saldo in eine Kompensationsreihe einbezogen werden kann, selbst wenn es seine Ausfuhr in entsprechendem Umfang zu steigern vermag. Wieweit ein Staat überhaupt verrechnen kann, ist

²⁴⁾ Derartige mathematische Verfahren sind von dem holländischen Mathematiker M. H. Ekker erfolgreich ausgearbeitet worden. cf. R. F. Mikesell, *Regional Multilateral Payments Arrangements*, *Quarterly Journal of Economics*, August 1948.

²⁵⁾ cf. R. W. Bean, *European Multilateral Clearing*, *Journal for Political Economy*, Oktober 1948. In diesem Artikel weist Bean die beschränkte Wirksamkeit von Kompensationen der ersten Kategorie an Hand von Beispielen aus dem ersten inhereuropäischen multilateralen Verrechnungsabkommen vom 18. November 1947 nach.

ungewiss und hängt von der Konstellation der Zahlungsbilanzen in den einzelnen Verrechnungsperioden ab. Ein partielles Verrechnungssystem oder Reihenkompensationssystem kann daher bloss einen ersten Schritt bei der Ueberwindung des Bilateralismus darstellen. Es handelt sich somit eher um eine Entwicklungsstufe auf dem Wege zu einem multilateralen Verkehr, wobei im Zahlungsverkehr die bilateralen Elemente noch stark vertreten sind.

Wie wir bereits darauf hingewiesen haben, bildet das entscheidende Hindernis für die Durchführung voller Verrechnungen die Bilateralität der Kredite. Solange ein Land bei der Finanzierung seiner Fehlbeträge auf die bilateralen Kredite angewiesen ist, die ihm von den andern Staaten eingeräumt worden sind, wird es wenig geneigt sein, in Verrechnungen einzuwilligen, die gewisse bilaterale Positionen allzu stark belasten und dort zu Goldverlusten führen können. Es wird so weit als möglich bestrebt sein, die Entwicklung in den einzelnen bilateralen Positionen weiterhin unter Kontrolle zu halten und seinen Zahlungsverkehr nach den Zweckmässigkeiten des Bilateralismus auszurichten. Erst wenn es gelingt, die bilateralen Kreditvereinbarungen durch multilaterale Kredite zu ersetzen, verschwindet für die einzelnen Staaten der Anlass, zwischen den verschiedenen bilateralen Positionen zu unterscheiden und Verrechnungen auszuschliessen, welche eine Umlagerung in der ländermässigen Verteilung eines bestimmten Nettodefizites oder Nettoüberschusses zur Folge haben. Auf die Hindernisse und Widerstände, die sich einer Multilateralisierung der internationalen Kredite entgegenstellen, haben wir bereits im vorhergehenden Abschnitt hingewiesen. Bilaterale Kredite stellen für die Gläubigerländer vielfach eine wirksame handelspolitische Waffe zur Erzielung besonderer Vorteile gegenüber ihren Handelspartnern dar. Bei multilateralen Krediten hört die persönliche Bindung zwischen Schuldner und Gläubiger auf und macht einer unpersönlichen Kreditverpflichtung gegenüber der Gesamtheit der andern Staaten Platz. Umgekehrt sehen sich die Schuldnerländer bei multilateralen Krediten der Möglichkeit beraubt, durch die Gewährung besonderer Vergünstigungen zusätzliche Kredite einzuhandeln. Können diese Hindernisse und Widerstände gegenüber einer Multilateralisierung des internationalen Kredites überwunden und geeignete Kreditvorrichtungen geschaffen werden, so ist der Weg für die Durchführung von Kompensationen der zweiten Kategorie geebnet und es verschwindet der wichtigste Grund, die Verrechnungsoperationen auf solche der ersten Kategorie zu beschränken. Das partielle Verrechnungssystem oder Reihenkompensationssystem kann dann durch ein volles Verrechnungssystem ersetzt werden, im Rahmen dessen alle bila-

teralen Defizit- und Ueberschussalden miteinander aufgerechnet werden und für jedes Land nur noch die Nettoposition ermittelt wird.²⁶⁾

b) Das umfassende Verrechnungssystem oder die Zahlungsunion

Bei einem umfassenden Verrechnungssystem werden die in den einzelnen Verrechnungsperioden ermittelten bilateralen Salden in vollem Umfange miteinander kompensiert. Dabei kann jedes Land seine bilateralen Defizite soweit eliminieren, als es in andern bilateralen Verhältnissen Ueberschüsse aufweist. Sofern sich die verschiedenen bilateralen Salden mit entgegengesetzten Vorzeichen nicht voll ausgleichen lassen, weil die negativen oder die positiven Salden überwiegen, bleibt nach Durchführung

²⁶⁾ Die beschränkte Wirksamkeit eines Verrechnungssystems, in dem lediglich Kompensationen der ersten Kategorie automatisch durchgeführt werden, kam in den innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsabkommen der Jahre 1947—50 voll zum Ausdruck. cf. OEEC, Report to the Secretary General on the Development of European Economic Cooperation, Paris, 15. März 1948. — Ein interessanter Vergleich des unterschiedlichen Wirkungsbereiches der früheren Verrechnungsabkommen und der Europäischen Zahlungsunion findet sich in OEEC, A Survey prepared by the Organisation for European Economic Cooperation, Mai 1951.

Von grösserer Bedeutung für die Entlastung des innereuropäischen Zahlungsverkehrs als der Verrechnungsmechanismus war das System der Ziehungsrechte, das in die Zahlungspläne der Jahre 1948/49 und 1949/50 eingebaut wurde. Die Ziehungsrechte stellten indirekte amerikanische Hilfe dar, die von der direkten Hilfe ausgedehnt und zur Finanzierung der innereuropäischen Bruttoverschuldung herangezogen wurde. Jedem Land wurden auf Grund von Schätzungen über seine verschiedenen bilateralen Zahlungsbilanzpositionen in bestimmtem Umfange Ziehungsrechte eingeräumt, die es zur Finanzierung von Fehlbeträgen in den betreffenden bilateralen Verhältnissen verwenden konnte. Umgekehrt hatten die einzelnen Staaten auch Ziehungsrechte zu gewähren, deren Gegenwert ihnen in Dollars der Vereinigten Staaten zur Verfügung gestellt wurde. Die Ziehungsrechte bildeten somit zusätzliche bilaterale Mittel zur Finanzierung des innereuropäischen Handels. Das System der Ziehungsrechte funktionierte auf Bruttobasis und führte in erster Linie zu einer Reduktion der Bruttoverschuldung innerhalb Westeuropas. Der Umfang in dem auch die Nettoverschuldung verkleinert wurde, war wesentlich geringer. Die auf Grund eines starren, zum vorneherein festgesetzten «Zahlungsbilanzplanes» eingeräumten Ziehungsrechte stellten ein recht schwerfälliges und mit vielen Mängeln behaftetes Instrument der Finanzierung dar. Sie belohnten die Länder, die sich bei der Benützung von Ziehungsrechten keine Zurückhaltung auferlegten und bestraften jene, die um einen besseren Ausgleich ihrer Zahlungsbilanz bemüht waren. Als improvisierte Massnahme für die Verwendung eines Teils der amerikanischen Hilfe zur Entlastung des innereuropäischen Zahlungsverkehrs war das System der Ziehungsrechte indessen überaus nützlich. Es entsprach in vollem Umfang dem damals noch grundsätzlich bilateralen Charakter des innereuropäischen Zahlungsverkehrs. Im

der Verrechnung ein Nettosaldo übrig, der die Nettoposition des betreffenden Landes gegenüber der Verrechnungsgemeinschaft kennzeichnet. Die Summe der Nettodefizitsalden der Schuldnerländer ist dabei gleich der Summe der Nettoüberschussalden der Gläubigerländer. Je grösser die Nettoüberschüsse und -fehlbeträge sind, desto unausgeglichener ist der regionale Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedländern. Solche Zahlungsbilanzungleichgewichte müssen auf irgendeine Art finanziert werden. Neben dem Verrechnungsmechanismus müssen daher auch besondere Finanzierungsvorrichtungen geschaffen werden, die der Ueberbrückung von Zahlungsbilanzungleichgewichten dienen. Bei Durchführung voller Verrechnungen beschränkt sich das Finanzierungsproblem auf den Spitzenausgleich, d. h. auf die nach der Verrechnung übrigbleibenden Salden. Die Art des Spitzenausgleichs, auf den wir später noch ausführlich zu sprechen kommen werden, ist für die internen und externen Wirkungen des regionalen Multilateralismus von entscheidender Bedeutung.

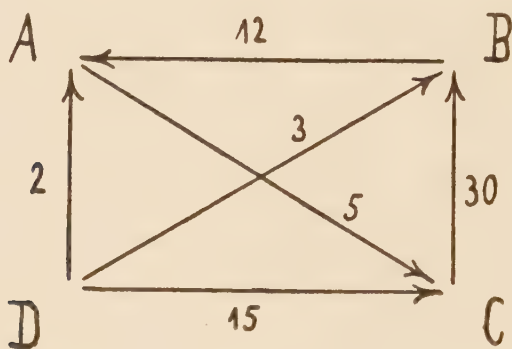
Technisch können die aus der Verrechnung hervorgehenden Nettosalden verschieden behandelt werden. Die Ueberschüsse der Gläubigerländer können nach der Verrechnung wieder in bilaterale Gläubigerverhältnisse umgewandelt werden. Jedes Gläubigerland erhält dann die einzelnen Schuldnerländer in einem bestimmten Umfang zum Schuldner, d. h. die vorhandenen Ueberschüsse werden auf die Gesamtheit der Defi-

Zahlungsplan für das Jahr 1949/50 wurden dann 25 % der Ziehungsrechte multilateral gestaltet, in dem Sinne, dass jedes Land zu einem Viertel mit Ziehungsrechten ausgestattet wurde, die es auf Wunsch beliebig verwenden konnte. Dabei folgte die amerikanische Hilfe der Verwendung der Ziehungsrechte und wurde somit jenem Staate zuerkannt, in dem sie verwendet wurden.

Sowohl das System der Kompensationen als auch dasjenige der Ziehungsrechte beruhte in den früheren innereuropäischen Zahlungsplänen auf dem Prinzip der Einmaligkeit, wie dies bei Verrechnungen beschränkter Natur angemessen ist. Die Verrechnungsergebnisse und die Verwendung der Ziehungsrechte in den einzelnen Verrechnungsperioden wurden somit nicht kumulativ aneinandergereiht, sondern jede Verrechnungsperiode stellte eine geschlossene Einheit dar und die in ihr durchgeführten Operationen waren im Prinzip nicht reversibel. Die Gestaltung der bilateralen Positionen und Transaktionen in früheren Verrechnungsperioden wurden in der Gegenwart nicht berücksichtigt. Aus diesem Grunde war der Umfang der Kompensationen und Ziehungsrechte, die über eine längere Zeitperiode hin zur Anwendung gelangten, grösser als er notwendig gewesen wäre, wenn die ganze Zeitperiode nach dem kumulativen Prinzip als Einheit betrachtet worden wäre. Denn von der längeren Zeitperiode aus betrachtet stellte ein Teil der in den kürzeren Verrechnungsperioden ermittelten Zahlungsbilanzergebnisse lediglich reversible Schwankungen in der Zahlungsbilanzentwicklung dar. Dieser Teil wäre auch ohne Verrechnungen und Ziehungsrechte automatisch kompensiert worden.

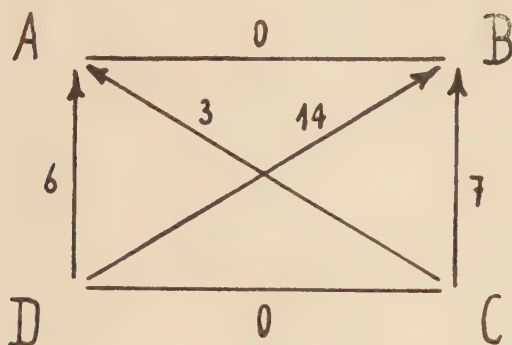
zitstaaten nach einer bestimmten Proportion aufgeteilt. Die Rückverwandlung der Nettosalden in bilaterale Schuldverhältnisse wird überflüssig, wenn eine zentrale Institution zwischen die Gläubiger- und Schuldnerländer geschaltet wird, bei der die negativen und positiven Salden in jeder Verrechnungsperiode verbucht werden. Die Gläubigerländer werden dann nicht mehr Gläubiger bestimmter Staaten, sondern gegenüber der zentralen Institution, die ihrerseits zur Gläubigerin der Defizitstaaten wird. Dadurch wird eine Aufteilung der Ueberschüsse auf die Schuldnerländer nach jeder Verrechnungsperiode überflüssig.

Besteht keine solche zentrale Institution, so müssen in jeder Verrechnungsperiode die ermittelten Guthaben nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel auf die vorhandenen Schulden aufgeteilt werden. Am nahelegendsten wäre dabei, dass jedes Gläubigerland die einzelnen Schuldnerstaaten in der Höhe des proportionalen Anteils ihrer Fehlbeträge am Gesamtumfang der Defizite zum Schuldner erhält. Dies sei an Hand eines Pfeildiagramms erläutert.



In diesem Beispiel sind die Länder A und B Nettogläubigerstaaten in der Höhe von 9, bzw. 21 Mill. Dollars, die Länder C und D dagegen Nettoschuldner im Betrage von 10 bzw. 20 Mill. Dollars. Die Summe der Nettoverschuldung innerhalb der Vierergruppe beträgt 30 Mill. Dollars. An dieser Gesamtverschuldung hat das Land C zu einem Drittel, das Land D zu zwei Dritteln Anteil. Erfolgt die Aufteilung der Ueberschüsse auf die Defizitstaaten entsprechend dem proportionalen Anteil ihrer Fehlbeträge am Gesamtdefizit, so bekommen die Gläubigerländer A und B das Land C zu je einem Drittel und das Land D zu je zwei Dritteln zu ihrem Schuldner. Die Umwandlung der nach der Verrechnung übrig-

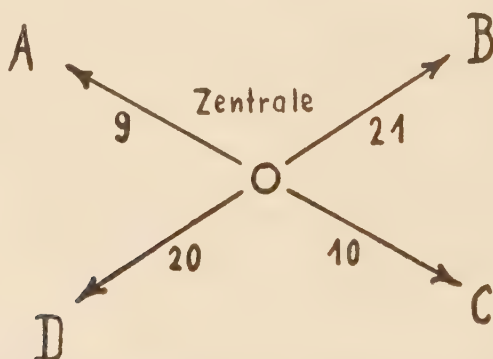
bleibenden Nettosalden in bilaterale Schuldverhältnisse nach diesem Verteilungsschlüssel ergibt dann folgendes Bild der bilateralen Positionen:



Statt des genannten könnte natürlich auch ein anderer Verteilungsmodus angewendet werden, sofern alle beteiligten Staaten einverstanden sind. Wird die Aufteilung in der genannten Form durchgeführt, so hat dies zur Folge, dass beispielsweise das Land D gegenüber B in beträchtlich höherem Masse verschuldet wird als dies vor der Verrechnung der Fall war. Es haben sich durch die volle Verrechnung erhebliche Verschiebungen in der Grösse und ländermässigen Zusammensetzung der verschiedenen bilateralen Schuldverhältnisse ergeben. Sofern diese Schuldverhältnisse auf der Grundlage bilateraler Zahlungsabkommen ausgeglichen werden müssen und die Kredite bilateral gebunden sind, kann die Verrechnung für einzelne Staaten nachteilige Folgen haben. Nur wenn die Spitzen in einheitlicher Weise finanziert werden und die dazu verfügbaren Kredite nicht mehr bilateral gebunden sind, kann es den Mitgliedstaaten gleichgültig sein, was für Verschiebungen in den einzelnen bilateralen Positionen infolge der Verrechnung auftreten. Die Aufstellung einheitlicher Finanzierungsbestimmungen und die Multilateralisierung der Kredite muss daher als eine Voraussetzung für die Durchführung voller Verrechnungen betrachtet werden. Ohne einheitliche Finanzierung und ohne multilaterale Kredite müssten die einzelnen Staaten befürchten, dass die mit der Verrechnung möglicherweise verbundenen Verschiebungen der bilateralen Positionen in gewissen bilateralen Verhältnissen zu einer zusätzlichen Belastung des Zahlungsverkehrs führen würden, die durch die gewonnenen Vorteile nicht aufgewogen wird.

Die Voraussetzung des einheitlichen Spitzenausgleichs ist dann erfüllt, wenn jedes Land seine Fehlbeträge, gleichgültig gegenüber welchem Staate sie auftreten, auf die gleiche Art finanzieren muss. Dies kann in vollem Umfange oder teilweise mit Krediten geschehen. Der Kredit muss multilateral verwendbar sein, d. h. jeder Staat muss mit einer bestimmten Kreditquote ausgestattet werden, die er beliebig verwenden kann. Umgekehrt hat jedes Land in einem zum vornherein festgelegten Umfang der Gesamtheit der andern Staaten Kredite einzuräumen, die von diesen zur Finanzierung von Fehlbeträgen verwendet werden können. Erfolgt der Ausgleich nur teilweise durch Kredite, für den Rest dagegen durch Goldzahlungen, so muss überdies eine einheitliche Proportion zwischen den Goldzahlungen und den Krediten festgelegt werden, die auf jedes bilaterale Verhältnis Anwendung findet.

Technisch einfacher lässt sich das Prinzip der einheitlichen Finanzierung verwirklichen, wenn die Nettosalen nicht nach jeder Verrechnung in bilaterale Schuldverhältnisse zurückverwandelt werden, sondern eine zentrale Institution dazwischengeschaltet wird, bei der die Nettopositionen in den einzelnen Verrechnungsperioden verbucht werden. Die Multilateralisierung der Kredite und die Einheitlichkeit des Spitzenausgleichs versteht sich in diesem Falle von selbst, weil gar keine bilateralen Schuldverhältnisse mehr entstehen. Schulden und Guthaben konzentrieren sich bei der zentralen Institution, die das Bindeglied zwischen den Defizit- und Ueberschussstaaten darstellt. Wir können dies in unserem Pfeildiagramm auf folgende Art zur Darstellung bringen:



An die Stelle bilateraler Schuldverhältnisse treten nach der Verrechnung Schulden und Forderungen gegenüber der Verrechnungszentrale und zwar für jedes Land nach Massgabe seines Nettoergebnisses der Zah-

lungsbilanz innerhalb der Vierergruppe. Die Defizite und Ueberschüsse werden nicht mehr direkt zwischen den Mitgliedstaaten geregelt, sondern über die zentrale Institution.

Soll die Finanzierung der Defizite und Ueberschüsse teilweise durch Kredite erfolgen, so müssen die einzelnen Staaten gegenüber der zentralen Institution mit einer Kreditquote ausgestattet werden, in deren Umfang sie dieser Kredit zu gewähren haben, falls sie sich zu Gläubigern entwickeln, und Kredite in Anspruch nehmen können, falls sich ihre Position defizitär gestaltet. Bei diesem System bestehen somit zwischen den verschiedenen Staaten keine direkten Kreditverpflichtungen mehr. Die Kredite werden vielmehr der zentralen Institution gewährt, die dadurch in die Lage versetzt wird, ihrerseits den Schuldnerstaaten Kredite einzuräumen. Werden neben den Krediten auch Goldzahlungen zum Zahlungsbilanzausgleich verwendet, so werden auch diese über die zentrale Institution abgewickelt.

Die Grösse der Kreditquote eines Landes hat sich nach dem Umfang seiner internationalen Transaktionen zu richten, da dieser zugleich ein Mass für die möglichen Schwankungen in seinem Zahlungsverkehr darstellt. Je grösser wertmässig der Aussenhandel eines Landes ist, desto grösser muss seine Kreditquote sein, damit sie die Funktion der temporären Ueberbrückung von Schwankungen im Zahlungsverkehr erfüllen kann. Technisch kann das Kreditquotensystem so gestaltet sein, dass der Betrag der Quote von jedem Land in seiner einheimischen Währung in einen gemeinsamen Fonds einbezahlt wird. Dieser dient der zentralen Institution dann als Betriebsfonds für die Zuteilung von Finanzierungsmitteln.²⁷⁾ Oder aber die Kredite werden der zentralen Institution bloss für den Bedarfsfall zur Verfügung gestellt, ohne dass ein gemeinsamer Fonds geschaffen wird. Im letzteren Fall besitzt die zentrale Institution keine eigenen Mittel in Form von Einzahlungen seitens der Mitgliedländer, sondern diese werden vielmehr laufend von den Gläubigerstaaten zur Verfügung gestellt.

Ein System regionaler Verrechnungen mit Dazwischenschaltung einer zentralen Institution für die Verbuchung der übrigbleibenden Nettosalden und die Gewährung von multilateralen Krediten bezeichnen wir im folgenden als Zahlungsunion, entsprechend der Benennung der Verrech-

²⁷⁾ Das Fondsprinzip liegt z. B. dem Internationalen Währungsfonds zugrunde. Gemäss den Bestimmungen des Fonds haben die Mitgliedstaaten das Recht, nach bestimmten Regeln gegen ihre eigene Währung beim Fonds fremde Währungen zu kaufen. Die Mittel der Europäischen Zahlungsunion bestehen dagegen in blossen Kreditverpflichtungen, die nur im Bedarfsfalle mobilisiert werden können.

nungsgemeinschaft, die am 19. September 1950 zwischen 19 westeuropäischen Staaten begründet wurde und die nach diesem Prinzip funktioniert. Die Probleme einer Zahlungsunion kommen im 2. Teil der Arbeit ausführlich zur Sprache. Hier sei lediglich auf einige technische Einzelheiten hingewiesen, die im Zusammenhang mit der Besprechung der Formen des regionalen Multilateralismus von Interesse sind.

Dem Verrechnungsmechanismus einer Zahlungsunion liegt automatisch das kumulative Prinzip zugrunde. Die fortlaufende Verbuchung der Nettodefizite und Nettoüberschüsse bei der Verrechnungszentrale ergibt nach jeder Verrechnungsperiode die kumulative Gesamtposition der einzelnen Länder seit Beginn der Verrechnungsoperationen bis zur Gegenwart. Kredite, die früher von einem Lande infolge von Fehlbeträgen in Anspruch genommen werden mussten, werden durch Ueberschüsse in späteren Verrechnungsperioden automatisch abgetragen. Durch die kumulative Aneinanderreihung der Defizite und Ueberschüsse in den einzelnen Verrechnungsperioden werden zeitliche Schwankungen in der Zahlungsbilanzentwicklung kompensiert und es ergibt sich die Gesamtposition der einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber der Zahlungsunion seit deren Begründung. Neben dem regionalen Ausgleich der Zahlungsbilanzen wird mit einem Verrechnungsmechanismus, der nach dem kumulativen Prinzip funktioniert, somit auch ein zeitlicher Ausgleich der Zahlungsbilanzentwicklung herbeigeführt. Müssten nach jeder Verrechnung die verbleibenden Nettosalden in bilaterale Schuldverhältnisse zurückverwandelt werden, so wäre dies nur sehr schwer durchführbar.

Die zentrale Verbuchung von Gutschriften und Belastungen erfordert die Schaffung einer bestimmten gemeinsamen Recheneinheit. Die in nationaler Währung ausgedrückten Beträge müssen in diese Recheneinheit umgerechnet werden. Die Valuten der Mitgliedländer stehen dann zu dieser Recheneinheit in einem bestimmten Austauschverhältnis. Die Austauschverhältnisse entsprechen der Struktur der Wechselkurse zwischen den verschiedenen Mitgliederwährungen. Die Position eines Landes gegenüber der Zahlungsunion wird somit nicht in seiner eigenen Währung ausgedrückt, sondern in der betreffenden Recheneinheit, die allen Operationen der Zahlungsunion zugrunde gelegt wird.

Die Ersetzung bilateraler Schuldner- und Gläubigerbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten durch Verpflichtungen und Guthaben gegenüber der Zahlungsunion ist natürlich nur solange möglich, als die Zahlungsunion existiert. Bei einer Liquidation müssen die kumulativen Zahlungsbilanzpositionen der Mitgliedstaaten gegenüber der Zahlungsunion in bilaterale Schuldverhältnisse übergeführt werden. Das gleiche Problem

stellt sich beim Austritt eines Mitgliedstaates aus der Zahlungsunion. Tritt ein Land aus oder wird die Zahlungsunion liquidiert, so muss eine Aufteilung der vorhandenen Forderungen auf die Schulden der Defizitstaaten erfolgen, in der Form, wie wir sie früher in unserem Pfeildiagramm dargestellt haben. Der Verzicht auf die Feststellung bilateraler Schuldverhältnisse nach jeder einzelnen Verrechnungsperiode ist also kein endgültiger. Von der jedesmaligen Aufteilung der Forderungen auf die vorhandenen Schulden kann nur so lange Umgang genommen werden, als die Zahlungsunion als dazwischengeschaltete Institution bestehen bleibt. Für den Fall der Auflösung der Zahlungsunion müssen ausführliche Liquidationsbestimmungen vorhanden sein, welche eine reibungslose Umwandlung der Zahlungsergebnisse in bilaterale Schuldverhältnisse ermöglichen.²⁸⁾

Alle weiteren Probleme einer Zahlungsunion werden in dem nun folgenden zweiten Teil unserer Arbeit ausführlich besprochen.

²⁸⁾ cf. die Bestimmungen über die Liquidation und den Austritt eines Landes im Abkommen über die Europäische Zahlungsunion, Anhang B. Sie sind in abgekürzter Form wiedergegeben in: Documents relating to the European Payments Union, issued by the Organisation of European Economic Cooperation, London. His Majesty's Stationery Office, 1950, Annex III, S. 20 ff.

Weil die Europäische Zahlungsunion teilweise mit Mitteln arbeitet, die ihr von den Vereinigten Staaten zur Verfügung gestellt wurden, sind die Liquidationsbestimmungen sehr kompliziert.

2. TEIL

DIE ZAHLUNGSUNION

Einleitende Bemerkungen

Wir haben die wesentlichsten technischen Merkmale eines regionalen multilateralen Systems, das in der Form einer Zahlungsunion organisiert ist, im vorhergehenden Kapitel bereits beschrieben. Eine Zahlungsunion stellt demnach eine Verrechnungsgemeinschaft von Ländern dar, im Rahmen derer die bilateralen Zahlungsbeziehungen periodisch bereinigt und in Nettodefizite oder Nettoüberschüsse gegenüber der Zahlungsunion umgewandelt werden. Das Problem der Finanzierung des internationalen Handels zwischen den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion reduziert sich dadurch auf das Problem des Spitzenausgleichs. Die Spitzen treten dabei nicht mehr in bestimmten bilateralen Verhältnissen auf, sondern werden in Rechnungseinheiten der Zahlungsunion umgewandelt und bei ihr verbucht. Es bestehen keine direkten Beziehungen mehr zwischen den Gläubiger- und Schuldnerländern bezüglich der Finanzierung der Spitzen, sondern die Zahlungsunion wird als Verrechnungs- und Kreditinstitution dazwischengeschaltet. Guthaben und Fehlbeträge treten in den einzelnen Verrechnungsperioden nur im Verhältnis der Mitgliedstaaten gegenüber der Zahlungsunion, die die Gesamtheit aller andern Staaten repräsentiert, in Erscheinung. Sie werden gegenüber dieser nach einheitlich festgelegten Richtlinien finanziert, wobei sowohl Kredite als auch Goldzahlungen oder beides miteinander kombiniert zur Finanzierung herangezogen werden können. Die Kredite werden in Form von Kreditquoten verfügbar gemacht, mit der jedes Mitgliedland nach Massgabe seines internationalen Handelsvolumens in einer bestimmten Basisperiode ausgestattet wird. Die Kreditquote legt sowohl den Umfang fest, in dem ein Land Kredite einzuräumen hat, als auch jenen, in welchem es Kredite in Anspruch nehmen kann. Indem die Kredite nicht mehr an bestimmte Länder gewährt werden, sondern an die Zahlungsunion, sind sie automatisch multilateral verwendbar. Durch die ihr eingeräumten Kredite wird die Zahlungsunion in die Lage versetzt, ihrerseits kreditbedürftigen Mitgliedländern Kredite zur Verfügung zu stellen. Dieses System gestattet die bestmögliche Ausnutzung der verfügbaren Kredite. Infolge der multilateralen Verwendbarkeit kann der Kredit eines Gläubigerlandes auch einem Defizitstaat zugute kommen, der im bilateralen Verkehr mit dem betreffenden Land keinen Fehlbetrag, sondern vielleicht sogar einen Ueberschuss aufweist, was bei bilateral gebundenen Krediten unmöglich ist. Die

Summe der Kreditquoten aller Mitgliedstaaten stellt das «Betriebskapital» der Zahlungsunion im weitesten Sinne dar.¹⁾

Eine Zahlungsgemeinschaft der genannten Art ist mit zahlreichen Problemen verknüpft. Zum Teil handelt es sich um Fragen, die dieser spezifischen Form des regionalen Multilateralismus eigen sind, in überwiegender Masse aber um solche, die sich in ähnlicher Weise auch bei andern Arten eines regionalen multilateralen Systems stellen. Die folgende Besprechung der Funktionsweise einer Zahlungsunion ist daher zugleich eine Fortführung und Erweiterung der Theorie des regionalen Multilateralismus. Die einzelnen Schlussfolgerungen, zu denen wir gelangen, können ohne Schwierigkeit für andere Formen des regionalen Multilateralismus modifiziert werden.

Im Zentrum der Problematik einer Zahlungsunion steht die Finanzierung der in den einzelnen Verrechnungsperioden nach der Aufrechnung übrigbleibenden Nettosalden, der sogenannten Spitzen. Denn die Art der Finanzierung der periodischen Ueberschüsse und Fehlbeträge ist von entscheidender Bedeutung sowohl für das innere Gleichgewicht der Zahlungsunion und die Entwicklung des internen Handelsvolumens, als auch für die Gestaltung des Handels- und Zahlungsverkehrs der Mitgliedländer mit dem Reste der Welt. Die Form des Spitzenausgleichs bestimmt das Ausmass der währungspolitischen Diskrimination, die zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr besteht.

In engem Zusammenhang mit dem Problem des Spitzenausgleichs steht dasjenige des inneren Gleichgewichtes der Zahlungsunion. Grössere Gleichgewichtsstörungen im Zahlungsverkehr der Mitgliedländer untereinander

¹⁾ In der Europäischen Zahlungsunion wurden die einzelnen Staaten nicht nur mit Kreditquoten, sondern teilweise auch noch mit «initial balances» ausgestattet, die von den Vereinigten Staaten finanziert wurden und die die Verbesserung der Ausgangslage bestimmter Länder zum Ziel hatten. Darüberhinaus ist die Zahlungsunion dank der hinter ihr stehenden amerikanischen Hilfe auch in der Lage, Staaten, die sich in Schwierigkeiten befinden, vorübergehend Sonderkredite zu gewähren, um ihnen eine Ueberbrückung ihrer Fehlbeträge zu erleichtern. Eine Eigentümlichkeit der Zahlungsunion besteht ferner darin, dass sie neben den Kreditverpflichtungen der Mitgliedstaaten auch noch über Barreserven in Form von Dollarguthaben verfügt. Diese Barreserven wurden durch eine Einlage der Vereinigten Staaten geschaffen. Sie sind erforderlich, weil die Goldzahlungen auf der Debitorenseite nach dem Umfang der Gesamtverschuldung der Schuldnerstaaten gestaffelt sind. Denn diese Staffelung kann bewirken, dass die Goldzahlungen, welche die Zahlungsunion an die Gläubigerländer zu leisten hat, in einzelnen Verrechnungsperioden die Einzahlungen an Gold seitens der Defizitstaaten übersteigen. Um derartige Differenzen in den Ein- und Auszahlungen überbrücken zu können, ist der Einsatz von Barreserven notwendig.

können das Fortbestehen der Zahlungsunion gefährden. Die in einer Zahlungsunion bestehenden Finanzierungsvorrichtungen sind in ihrem Umfang beschränkt und die internen Zahlungsbilanzungleichgewichte müssen sich im Rahmen dieser Finanzierungsmöglichkeiten halten. Wir werden in diesem Zusammenhang die möglichen Ursachen von Zahlungsbilanzstörungen sowie die Bedingungen eines inneren Gleichgewichtes zu untersuchen haben.

Schliesslich stellt sich das Problem der äusseren Wirkungen einer Zahlungsunion, d. h. der Wirkungen der Zahlungsgemeinschaft auf den Zahlungsverkehr mit dem Reste der Welt. Denn das Ungleichgewicht in diesem äusseren Zahlungsverkehr ist ja die Ursache für die regionale Beschränkung des Multilateralismus. Es ergibt sich die Frage, in welcher Weise die Zahlungsunion diesen äusseren Zahlungsverkehr und die Struktur des internationalen Handels überhaupt beeinflusst, ob sie die Herstellung eines internationalen Zahlungsbilanzgleichgewichtes und der allgemeinen Konvertibilität der Währungen fördert oder erschwert und ob ein regionales Währungssystem, wie es die Zahlungsunion darstellt, auf die Dauer von den äusseren Währungsproblemen isoliert und zu einem autonomen Währungsmechanismus ausgebaut werden kann.

Die drei Problemkreise weisen untereinander eine hohe Interdependenz auf und ihre Trennung zum Zwecke der Besprechung kann nur unzulänglich sein. So sind beispielsweise die Finanzierungsformen in einer Zahlungsunion sowohl für das interne als auch für das externe Zahlungsbilanzgleichgewicht von entscheidender Bedeutung; ebenso muss das Problem des inneren Gleichgewichtes einer Zahlungsunion immer wieder in Bezug gebracht werden zum Problem der äusseren Zahlungsbilanzposition der Mitgliedstaaten. Bei der getrennten Besprechung der drei Problemkreise wird somit angesichts der engen Verflechtung der einzelnen Probleme eine gewisse Doppelspurigkeit nicht immer zu vermeiden sein.

4. KAPITEL

DAS PROBLEM DES SPITZENAUSGLEICHS

1. Die Bedeutung des Finanzierungsproblems

Den Kern einer Zahlungsunion bildet der Verrechnungsmechanismus. Sofern sich ein Land gegenüber der Zahlungsunion in einem Zahlungsbilanzgleichgewicht befindet, so kann es alle seine bilateralen Defizite mit Hilfe der Ueberschüsse in andern bilateralen Verhältnissen finanzieren und auf diese Weise die Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion ausgleichen. Uebersteigt die Summe der Defizite aber den Betrag der Ueberschüsse oder umgekehrt der Umfang der Ueberschüsse die Höhe der Fehlbeträge, so kann durch die Verrechnung allein kein Ausgleich der Zahlungsbilanz erzielt werden. Es bleibt entweder ein Nettodefizit oder ein Nettoüberschuss gegenüber der Zahlungsunion bestehen, welcher der Finanzierung bedarf. Solche Ueberschüsse und Fehlbeträge der Mitgliedstaaten im Verkehr mit der Zahlungsunion sind Ausdruck interner Zahlungsbilanzungleichgewichte. Die Ungleichgewichte können auf verschiedene Ursachen zurückgehen. Sie können die Folge temporärer, etwa saisonaler Schwankungen im Zahlungsverkehr der einzelnen Staaten sein und sind dann grundsätzlich reversibel, d. h. die Fehlbeträge in bestimmten Verrechnungsperioden werden später durch Ueberschüsse in andern Perioden wieder ausgeglichen. Den Ungleichgewichten können aber auch tiefergreifende Störungen zugrunde liegen. Sie können beispielsweise die Folge von unterschiedlichen Entwicklungen der nationalen Preisniveaus, von Verschiebungen in der Importnachfrage oder einer unterschiedlichen Konjunkturgestaltung in den einzelnen Staaten sein. Fehlbeträge und Ueberschüsse, die auf derartige Ursachen zurückgehen, akkumulieren sich über mehrere Verrechnungsperioden hinweg, bis die Ursachen selbst beseitigt werden.

Die in einer Zahlungsunion bestehenden Finanzierungsvorrichtungen sind dazu bestimmt, Ungleichgewichte in der Zahlungsbilanzentwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten bis zur Beseitigung ihrer Ursachen zu überbrücken. Je grösser dabei die Mittel der Zahlungsunion sind, die ihr zu diesem Zwecke zur Verfügung stehen, desto grösser kann die Amplitude der Schwankungen der Zahlungsbilanzen sein, welche die Zahlungsunion zu überbrücken vermag, und desto grosszügiger kann der Anpassungsspielraum bemessen werden, der den einzelnen Staaten für die Be-

seitigung ihrer Störungen zur Verfügung steht. Wie umfangreich aber auch die Mittel der Zahlungsunion sind, so kann ihre Zweckbestimmung immer nur die Ueberbrückung von Zahlungsbilanzungleichgewichten, nicht aber die langfristige Finanzierung derselben sein. Dauernde Defizite und Ueberschüsse der Mitgliedstaaten müssten früher oder später die Mittel der Zahlungsunion erschöpfen und ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Eine Zahlungsunion ist ihrem Wesen nach eine Clearinginstitution und keine Kreditinstitution. Sie bedarf der Kreditvorrichtungen, um eine reibungslose und elastische Durchführung der periodischen Clearing zu ermöglichen und temporäre Clearingspitzen überbrücken zu können. Die Kredite dienen dem Zweck, den Mitgliedstaaten bei Zahlungsbilanzstörungen einen gewissen Anpassungsspielraum einzuräumen und den Zahlungsverkehr während der Anpassungszeit reibungslos zu gestalten. Werden die Kreditvorrichtungen für die Finanzierung langfristiger, sogenannter fundamentaler Zahlungsbilanzstörungen verwendet, so verlieren sie ihren Ueberbrückungscharakter und die Zahlungsunion wird als Kreditinstitution missbraucht. Es kann nicht die Funktion einer Zahlungsunion sein, langfristige internationale Kredite zu gewähren. Die ihr zur Verfügung stehenden Mittel sind beschränkt und dienen lediglich der Erleichterung des laufenden Zahlungsverkehrs. Eine einseitige und dauernde Inanspruchnahme von Krediten seitens bestimmter Mitgliedländer müsste mit der Zeit zur Illiquidität der Zahlungsunion und zu einer Beeinträchtigung ihrer Clearingfunktionen führen.

Als eine erste Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren einer Zahlungsunion ergibt sich somit, dass die internen Zahlungsbilanzungleichgewichte sich im Rahmen der vorhandenen Finanzierungsvorrichtungen zu halten haben. Dies ist nur möglich, wenn die einzelnen Staaten auf lange Frist gesehen in ihrer Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion ein Gleichgewicht aufrechterhalten. Defizitäre Entwicklungen müssen von einem bestimmten Punkt an durch wirtschaftliche Anpassungen in den Defizitstaaten zum Stillstand gebracht und umgekehrt werden, wenn die Liquidität der Zahlungsunion erhalten bleiben soll. Die Kreditvorrichtungen haben dabei die Funktion, den Anpassungszeitraum zu überbrücken und die Reibungslosigkeit des Zahlungsverkehrs während der Zeit der Anpassung zu gewährleisten.²⁾

²⁾ Es ist vielleicht einer der wesentlichsten Mängel der Europäischen Zahlungsunion, dass ihr nicht eine Institution für die Gewährung langfristiger Kredite zur Seite gestellt oder sie nicht in einen engeren Zusammenhang mit der Weltbank gebracht wurde. Dadurch sieht sie sich oftmals in die Lage versetzt, mit ihren be-

Die Finanzierung der Fehlbeträge und Ueberschüsse in den einzelnen Verrechnungsperioden kann auf verschiedene Arten erfolgen. Wir haben bereits von Kreditvorrichtungen gesprochen. Der Fehlbetrag eines Defizitlandes kann somit durch einen Kredit ausgeglichen werden, den die Zahlungsunion dem Defizitland gewährt. Dies ist nur möglich, wenn auf der andern Seite die Gläubigerländer der Zahlungsunion im entsprechenden Umfange Kredite einräumen. Statt Kredite können aber Fehlbeträge auch durch Goldzahlungen seitens der Defizitstaaten an die Zahlungsunion ausgeglichen werden. Das erhaltene Gold hat dann die Zahlungsunion an die Gläubigerländer weiterzuleiten. Aus Gründen, auf die wir noch ausführlich zu sprechen kommen werden, besteht jedoch die dem regionalen Multilateralismus angemessene Finanzierungsart in einem gemischten System, in dem sowohl Kredite als auch Goldzahlungen miteinander in einem bestimmten Verhältnis kombiniert zum Ausgleich der Spitzen herangezogen werden.³⁾ Die Zweckmässigkeit dieser Finanzierungsart kann am besten nachgewiesen werden, indem wir zuerst die beiden extremen Formen der Finanzierung von Nettosalen, nämlich die Finanzierung mit Krediten allein und die Finanzierung mit Goldzahlungen allein, erörtern und ihre Konsequenzen aufzeigen.

2. Der Spitzenausgleich auf der Grundlage von Krediten

Die Finanzierung der in den einzelnen Verrechnungsperioden auftretenden Nettosalen kann in vollem Umfange durch Kredite erfolgen, welche die Gläubigerländer den Defizitstaaten über die Zahlungsunion zur Verfügung stellen. Für die Gläubigerländer würde dies bedeuten, dass alle ihre Ueberschüsse im inneren Zahlungsverkehr gebunden bleiben und sie dafür keine konvertiblen Zahlungsmittel erhalten, sondern im

schränkten Mitteln auch solche Zahlungsbilanzungleichgewichte finanzieren zu müssen, die nicht den Charakter von temporären Schwankungen haben, sondern auf strukturelle Gegebenheiten zurückzuführen sind und bei denen eher langfristige internationale Kredite am Platze wären. Die Kredite der Zahlungsunion ersetzen auf diese Weise oft fehlende langfristige internationale Kredite und gehen über ihren eigentlichen Zweck, die Clearingfunktionen der Zahlungsunion zu erleichtern, hinaus. Das Problem wurde bei der Begründung der Institutionen von Bretton Woods klar erkannt. Dem internationalen Währungsfonds, dessen Zweckbestimmung hauptsächlich die Erleichterung des laufenden Zahlungsverkehrs ist, wurde die Weltbank als Organ für die Förderung internationaler Kapitalbewegungen und die Gewährung langfristiger Kredite zur Seite gestellt.

³⁾ Unter dem Begriff Goldzahlung subsumieren wir in den folgenden Erörterungen auch Zahlungen in einer in Gold konvertierbaren Währung.

Beträge ihrer Ueberschüsse Kredite zu gewähren haben. Begünstigt würden durch ein solches Finanzierungssystem die Defizitländer, die der Sorge der Finanzierung ihrer Fehlbeträge gegenüber der Zahlungsunion enthoben wären und im inneren Zahlungsverkehr keine der knappen konvertiblen Zahlungsmittel einzusetzen brauchten, sondern Kredite in Anspruch nehmen könnten. Erfolgt der Spitzenausgleich gegenüber der Zahlungsunion in vollem Umfange durch Kredite, so ist der Grad der währungspolitischen Diskrimination zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr, soweit sie durch die Art des Spitzenausgleichs bedingt ist, am stärksten. Während Fehlbeträge im äusseren Zahlungsverkehr durch Goldzahlungen gedeckt werden müssen, können sie im inneren Zahlungsverkehr mit Krediten ausgeglichen werden. Kein Land hat im Verkehr mit der Zahlungsunion Goldverluste zu befürchten, die seine Währungsposition verschlechtern würden. Von einem nur auf Krediten beruhenden Spitzenausgleich können indessen bestimmte unerwünschte Wirkungen inbezug auf die Gestaltung des internen Handelsverkehrs, verglichen mit den übrigen Handelsbeziehungen ausgehen, auf die wir noch zu sprechen kommen werden.

Würde die Zahlungsunion ein natürliches Gleichgewichtssystem des internationalen Zahlungsverkehrs in dem Sinne darstellen, dass langfristig gesehen die Zahlungsbilanz jedes Landes auf ein Gleichgewicht hingtendiert und lediglich mit kurzfristigen auf saisonalen und anderen reversiblen Einflüssen beruhenden Störungen zu rechnen wäre, so könnte ein derartiges Kreditsystem reibungslos funktionieren. Ueberschüsse und Fehlbeträge eines Landes in bestimmten Verrechnungsperioden würden dann automatisch durch entgegengesetzte Ergebnisse in anderen Perioden ausgeglichen und den Krediten käme lediglich die Funktion der Ueberbrückung zu. Die Schwierigkeit besteht nun aber einmal darin, dass eine Zahlungsunion auf regional beschränkter Grundlage kein natürliches Gleichgewichtssystem darstellen kann; ferner müsste sich angesichts der äusseren Zahlungsbilanzungleichgewichte der einzelnen Staaten und der Knappheit an harten Devisen, wie sie für eine Zahlungsunion charakteristisch ist, die allzu leichte Erhältlichkeit von Krediten im inneren Zahlungsverkehr ungünstig auswirken.

In einer Zahlungsunion muss zum vorneherein mit der Möglichkeit von strukturellen Zahlungsbilanzungleichgewichten gerechnet werden, und zwar aus Gründen, die im nächsten Kapitel ausführlich dargelegt werden. Die Erzielung eines regionalen Ausgleichs der Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion beruht nur in den wenigsten Fällen auf den natürlichen Gegebenheiten der Aussenhandelsverflechtung eines Mitgliedlandes, weil

die Zahlungsunion eine willkürliche aus der internationalen Aussenhandelsverflechtung herausgenommene Gruppe von Staaten darstellt, deren gegenseitige Handelsbeziehungen kaum von Natur aus auf ein Gleichgewicht ausgerichtet sind. Die Mitgliedländer sehen sich vielmehr vor die Aufgabe gestellt, ein solches regionales Gleichgewicht mit künstlichen Mitteln herbeizuführen. Die in einer Zahlungsunion notwendige Umstellung des Aussenhandels der einzelnen Mitgliedstaaten auf ein regionales Gleichgewicht würde durch die allzu leichte Erhältlichkeit von Krediten aber eher verzögert. Die Defizitländer könnten für den Ausgleich ihrer strukturellen Fehlbeträge Kredite beanspruchen, die damit ihren Charakter als Ueberbrückungskredite verlieren würden. Eine unmittelbare währungspolitische Veranlassung (wie sie zum Beispiel der Verlust von Gold darstellen würde), durch Anpassungsmassnahmen ein regionales Gleichgewicht der Zahlungsbilanz herzustellen, bestände für die Schuldnerstaaten nicht, solange ihnen solche Kredite zur Verfügung ständen. Die Zahlungsunion würde somit zur Kreditinstitution für die Finanzierung langfristiger und fundamentaler Zahlungsbilanzungleichgewichte. Die Gläubigerländer sind umgekehrt bestrebt, die Kredite, die sie zu gewähren haben, zu begrenzen. Sie haben ein Interesse daran, dass die ursprünglich eingeräumten Kreditquoten nicht allzu hoch angesetzt werden, sondern auf ein für sie tragbares Ausmass begrenzt bleiben. Werden diese beschränkten Kredite nun zur Deckung struktureller Defizite herangezogen, so würden sie rasch aufgebraucht sein. Nach Erschöpfung der Kredite müssten die Defizitländer alle weiteren Fehlbeträge in Gold oder anderen konvertiblen Zahlungsmitteln ausgleichen. Die expansiven Wirkungen, die von den Krediten auf die Entwicklung des internen Handelsvolumens ausgingen, würden schlagartig zum Stillstand kommen, sobald keine Kredite mehr zur Verfügung stehen. Der Uebergang zu vollen Goldwährungsbedingungen müsste zu einer scharfen Kontraktion des internen Handelsvolumens führen, weil es sich keines der Defizitländer leisten könnte, in grösserem Umfange Währungsreserven zu verlieren. Mit der Finanzierung des Spitzenausgleichs auf der alleinigen Grundlage von Krediten wäre also die Gefahr verbunden, dass die Kredite sich rasch in der Finanzierung struktureller Zahlungsbilanzungleichgewichte erschöpfen würden und die Erleichterung des Zahlungsverkehrs, die mit ihnen bezweckt wird, lediglich vorübergehender Natur wäre. Es müssen somit Bremsvorrichtungen in das Kreditsystem eingebaut werden, welche einen allzu raschen Abbau der Kredite verhindern und die einzelnen Staaten veranlassen, durch Anpassungen ein regionales Gleichgewicht in ihrer Zahlungsbilanz herbeizuführen. Als Bremse könnte beispielsweise eine progressive

Zunahme der Verzinsung der in Anspruch genommenen Kredite mit wachsendem Kreditbetrag eingeführt werden; doch muss die Wirksamkeit einer solchen Zinsbremse als zweifelhaft betrachtet werden. Wirksamer lässt sich die Inanspruchnahme von Krediten verlangsamen, wenn für den periodischen Ausgleich der Zahlungsbilanz nur teilweise Kredite angefordert werden können und der Rest in konvertiblen Zahlungsmitteln ausgeglichen werden muss, wie dies beim gemischten System der Finanzierung der Fall ist.⁴⁾

Ein Ausgleich des regionalen Zahlungsverkehrs innerhalb der Zahlungsunion, der nur auf Krediten aufgebaut wäre, müsste auch auf zwei Wegen inflationär wirken. Einmal würde die übermässige Gewährung von Krediten in den kreditgebenden Ländern, also in den Gläubigerstaaten, die Gefahr einer Kreditinflation nach sich ziehen. Diese Gefahr ist umso grösser, wenn die Kredite von den Zentralbanken in den Gläubigerstaaten zur Verfügung gestellt werden und so die Basis für eine sekundäre Kreditausdehnung im übrigen Bankensystem bilden können. Die Kreditinflation in den Gläubigerländern hat zwar zur Folge, dass mit der Zeit ihre Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion abgebaut werden und ein besserer Ausgleich der inneren Zahlungsbilanzen verwirklicht wird. Doch geschieht dies auf Kosten der äusseren Zahlungsbilanzsituation der betr. Staaten, die sich im Gefolge der inflationären Entwicklung verschlechtern würde. Die Herstellung des internen Gleichgewichtes der Zahlungsunion würde über eine Anpassung der stärksten Währungen innerhalb der regionalen Gruppe an die schwächsten Mitgliedervaluten erfolgen, während es gerade umgekehrt das Ziel sein sollte, die Währungsposition der währungspolitisch schwächeren Mitgliedstaaten zu verbessern und auf diesem Wege ein besseres internes Gleichgewicht herzustellen. Die Kreditinflation in den Gläubigerstaaten würde sich mit der Zeit auch auf alle andern Mitgliedländer übertragen. Die Folge davon wäre, dass das ganze regionale System immer mehr zu einer Preisinsel würde. Damit wäre eine fühlbare Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit der Mitgliedstaaten im übrigen internationalen Handelsverkehr und eine Verschärfung des internationalen Zahlungsbilanzungleichgewichtes und der Knappheit an freien Devisen und Währungsreserven verbunden. Statt die Ursachen des regionalen Multilateralismus zu beseitigen, hätte die Zahlungsunion gerade die gegenteilige Wirkung.

Der zweite Weg, auf dem die leichte Erhältlichkeit von Krediten inflationär wirken könnte, wäre eine Ueberexpansion des internen Han-

⁴⁾ f. Seite 88 ff.

delsvolumens. Die Tatsache, dass im inneren Zahlungsverkehr für zusätzliche Importe keine konvertiblen Zahlungsmittel benötigt werden, sondern mit Krediten finanziert werden können, während im übrigen Verkehr Importüberschüsse mit konvertiblen Zahlungsmitteln ausgeglichen werden müssen, kann die einzelnen Länder veranlassen, mehr aus den übrigen Mitgliedstaaten der Zahlungsunion und weniger aus andern Staaten zu importieren. Eine solche Verlagerung der Importe aus den Hartdevisenländern auf das Weichwährungsgebiet seitens der einzelnen Mitgliedstaaten ist innerhalb bestimmter Grenzen zwar durchaus wünschenswert und hilft mit, die äusseren Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu verringern und den internen Handelsverkehr zu fördern. Doch können derartige Substitutionswirkungen bei einem Finanzierungssystem, das nur auf Krediten beruht, zu weit gehen und eine Ueberexpansion des internen Handelsvolumens zur Folge haben. Es werden nicht nur Importe von Nichtmitgliedländern auf Mitgliedstaaten verlagert, sondern auch Exporte. Ausführprodukte, die sonst nach dem Hartwährungsgebiet gegangen wären, werden statt dessen im inneren Handelsverkehr absorbiert, wo sie keine konvertiblen Zahlungsmittel einbringen. Eine übermässige Ausdehnung des Handelsvolumens unter den Mitgliedstaaten kann mit einer Schrumpfung der Exporte nach dem Hartwährungsgebiet, einer Steigerung der Aussenhandelspreise im Gebiete der Zahlungsunion und einer allgemeinen Preisinflation verbunden sein, die sich ebenfalls auf die Gestaltung des äusseren Zahlungsverkehrs ungünstig auswirkt. Ferner käme es zu künstlichen Verzerrungen der normalen Aussenhandelsstruktur, die sich nur solange aufrechterhalten liessen, als der Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten auf reiner Kreditbasis abgewickelt würde und dadurch vor jeder Konkurrenz seitens der Hartwährungsländer geschützt wäre; d. h. solange, als die währungspolitische Diskrimination zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr aufrechterhalten bliebe. Der Abbau der währungspolitischen Schranken und der Diskrimination, sowie der Uebergang zu einem integralen Welthandelssystem ist später umso schwerer zu verwirklichen, je mehr die natürlichen Aussenhandelsbeziehungen durch künstliche Eingriffe verzerrt und umgestaltet worden sind. Die mit übermässigen Krediten auf die Spitze getriebene Diskrimination zwischen dem regionalen und dem übrigen Zahlungsverkehr und den dort herrschenden Bedingungen trägt in sich somit den Keim zu einer immer stärkeren regionalen Blockbildung, die nur durch verstärkten Abschluss nach aussen und durch eine Zunahme der wirtschaftlichen Autarkie im Innern gehalten werden könnte.

3. Der Spitzenausgleich auf der Grundlage von Goldzahlungen oder Zahlungen in einer konvertiblen Währung

Gerade entgegengesetzte Wirkungen gingen von einem System des Spitzenausgleichs innerhalb der Zahlungsunion aus, das in vollem Umfange auf Goldzahlungen oder Zahlungen in einer harten Währung aufgebaut wäre. Die Defizitländer würden dann im Umfang ihrer Fehlbeträge Gold an die Zahlungsunion verlieren, während die Gläubigerländer für alle ihre Ueberschüsse konvertible Zahlungsmittel erhielten, die sie zur Entlastung des äussern Zahlungsverkehrs verwenden könnten. Internationale Kredite würden von keinem Lande gewährt oder beansprucht. Ein solches Finanzierungssystem wäre in mancher Beziehung einem Goldwährungssystem gleichzustellen. Es bestände keine währungspolitische Diskrimination zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr, da in beiden Sektoren Fehlbeträge in harten Devisen ausgeglichen werden müssten. Weil es für die einzelnen Staaten leichter wäre, die Zahlungsbilanz mit den übrigen Mitgliedstaaten zu verbessern als diejenige mit dem Reste der Welt, die ja voraussetzungsgemäss durch strukturelle Schwierigkeiten gestört ist, hätte dieser Zahlungsmechanismus in einer Zahlungsunion zur Folge, dass jedes Land seine Hartdevisenbilanz auf Kosten der übrigen Mitgliedstaaten zu verbessern versuchen würde. Die Gläubigerländer wären bestrebt, durch zusätzliche Beschränkungen der Importe aus den Ländern der Zahlungsunion ihre Ueberschüsse und damit den Eingang an konvertiblen Zahlungsmitteln zu erhöhen. Noch stärker wären die Defizitländer darauf bedacht, durch Importrestriktionen ihre Fehlbeträge gegenüber der Zahlungsunion zu vermindern und den Verlust von Währungsreserven abzubremesen. Solange die Ursachen des regionalen Multilateralismus, nämlich die externen Zahlungsbilanzschwierigkeiten und der damit verbundene Mangel an konvertiblen Zahlungsmitteln andauerten, würden sich die Störungen im äussern Zahlungsverkehr voll auf die inneren Zahlungsbeziehungen auswirken. Die Exporte jedes Staates hätten in vollem Umfang mit den entsprechenden Produkten aus dem Hartwährungsgebiet zu konkurrieren. Sie wären durch keine Zahlungserleichterungen geschützt, die ihnen Absatz innerhalb der Zahlungsunion gewährleisten würden, auch wenn sie preislich den entsprechenden Produkten aus dem Hartwährungsgebiet unterlegen sind. Jedes Land wäre bestrebt, durch restriktive Massnahmen in seinem Handel mit den Ländern der Zahlungsunion Ueberschüsse zu erzielen und harte Devisen zu erwerben, um seine externe Zahlungsbilanzposition entlasten zu können. Die Folge wäre eine kumulative Schrumpfung des internen Handelsvolumens, solange die Ursachen des

äusseren Zahlungsbilanzungleichgewichtes andauern und die Produkte aus den Hartwährungsländern begehrter und konkurrenzfähiger sind. Der regionale Multilateralismus als solcher würde voraussichtlich zusammenbrechen und der Zahlungsverkehr würde in den Bilateralismus zurückfallen. Kein Land vermöchte seine Hartdevisenbilanz dauernd zu verbessern, denn jede Massnahme im einen Lande müsste sofort zu Gegenmassnahmen in den übrigen Staaten Anlass geben, welche die anfangs gewonnenen Vorteile mit der Zeit wieder aufheben würden.

Aus diesen Gründen wäre ein System der Finanzierung, in dem alle Zahlungsbilanzspitzen mit Gold ausgeglichen werden müssten, den Zielstrebtungen einer Zahlungsunion nicht angemessen. Es müssen vielmehr Finanzierungsvorrichtungen geschaffen werden, welche der währungspolitisch schwachen Position einzelner Mitgliedstaaten Rechnung tragen und die geeignet sind, sowohl die Entfaltung des internen Handelsvolumens zu fördern als auch die Hartdevisenschwierigkeiten der einzelnen Staaten eher herabzusetzen als zu verschärfen. Dies kann am ehesten mit einem gemischten System des Spitzenausgleichs erreicht werden, wie es im folgenden Abschnitt erörtert wird.

4. Das gemischte System des Spitzenausgleichs

Das Problem des Spitzenausgleichs in der Zahlungsunion besteht darin, durch Zahlungserleichterungen in Form von Krediten und Zahlungsschwerungen in Form von Goldzahlungen den innern gegenüber dem äusseren Zahlungsverkehr in jenem Ausmass zu begünstigen, das einerseits eine normale Entfaltung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht, ohne andererseits die übrigen Zahlungsbeziehungen ungünstig zu beeinflussen. Die Möglichkeit, für den Spitzenausgleich gegenüber der Zahlungsunion teilweise Kredite in Anspruch nehmen zu können, schafft die währungspolitische Diskrimination zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr, die beim Vorhandensein eines internationalen Zahlungsbilanzungleichgewichtes notwendig ist, um den Handel zwischen den «Weichwährungsländern» zu fördern. Nur wenn die Mitgliedstaaten bei Ueberschüssen gegenüber der Zahlungsunion einen Teil in Krediten zur Verfügung stellen müssen, werden sie davon abgehalten, ihre Gläubigerposition mit Hilfe restriktiver Massnahmen gegenüber den andern Staaten zu verstärken. Umgekehrt wirken die Goldzahlungen für Fehlbeträge dahin, die Defizitstaaten zur Beseitigung derselben zu veranlassen. Sie sind geeignet, die Eingehung von Zahlungsbilanzdefiziten und die übermässige Beanspruchung von Krediten abzubremesen. Die einzelnen Länder können bei einem

System partieller Goldzahlungen mit Hilfe einer Verlagerung der Importe aus dem Hartwährungsgebiet auf die Mitgliedstaaten wohl gewisse Einsparungen in ihren Hartdevisenausgaben erzielen. Eine allzu starke Substitution führt für sie aber zu Fehlbeträgen gegenüber der Zahlungsunion, die teilweise Goldverluste zur Folge haben. Für die Gläubigerstaaten bedeuten die Goldzahlungen eine partielle Konvertibilität ihrer aus dem laufenden Verkehr anfallenden Guthaben. Diese Guthaben bleiben somit nicht in vollem Umfange im inneren Zahlungsverkehr gebunden, sondern können teilweise zum Einkauf von Gütern und Dienstleistungen aus Nichtmitgliedländern verwendet werden. Dadurch wird in beschränktem Umfange eine internationale Konkurrenz zwischen innerem und äusserem Handelsverkehr hergestellt. Das Ausmass dieser «Hartdevisenkonkurrenz» ist bestimmt durch die Grösse des Anteils der Goldzahlungen beim Spitzenausgleich. Je grösser der Umfang der Goldzahlungen ist, desto «härter» ist das regionale multilaterale System, d. h. desto stärker müssen die einzelnen Staaten bei ihrer Ausfuhr nach Mitgliedländern mit Hartdevisenimporten konkurrieren.

Im dritten Jahresbericht der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) in Paris sind folgende Ausführungen über das Problem des Spitzenausgleichs in der Europäischen Zahlungsunion enthalten:⁵⁾

«Die verlangten Goldzahlungen und die gebotenen Kredite mussten in ihrem Umfang begrenzt werden. Wenige Länder in Europa hatten Gold übrig, und keines konnte unbegrenzte Kredite gewähren. Wäre aber Gold zu leicht zu verdienen, so wären die Länder vielleicht versucht, einen Ueberschuss in Europa aufzubauen und sich zu bemühen, ihr Gold- und Dollarproblem auf Kosten der anderen Mitgliedländer zu lösen, und wenn ein Kredit zu leicht zu erhalten wäre, so würde sich ein Land mit einem Defizit nicht genötigt fühlen, seine Position zu verbessern. In der Europäischen Zahlungsunion ist vorgesehen, dass ein Gläubiger zum Ausgleich eines Teils seiner Gläubigerposition Gold erhält; zur Deckung des Restes hat er der Union Kredit zu gewähren. Ein Schuldner dagegen erhält einen gewissen Betrag als Kredit ohne die Verpflichtung zur Goldzahlung; nach Ueberschreitung dieses Betrages hat er einen zunehmenden Teil seines Defizites gegenüber der Union in Gold auszugleichen.»

Der Anteil der Goldzahlungen relativ zu demjenigen der Kredite beim Spitzenausgleich in den periodischen Abrechnungen bestimmt den «Härtegrad» der Zahlungsunion. Ist der prozentuale Anteil der Goldzahlungen gross, so bleibt für die Gläubigerländer nur ein geringer Teil ihrer Ueberschüsse im inneren Zahlungsverkehr gebunden, während die Defizit-

⁵⁾ zitiert nach der Uebersetzung im 21. Jahresbericht der BIZ, Basel 1951, S. 230 ff.

staaten in erheblichem Umfange Gold abzugeben haben. Dies kann sich günstig auswirken, wenn dadurch die Schuldnerstaaten veranlasst werden können, durch wirtschaftliche Anpassungen ihre Fehlbeträge zum Verschwinden zu bringen. Begegnen dagegen die Defizitstaaten den Goldverlusten mit zusätzlichen Importkontingentierungen und anderen Aussenhandelsrestriktionen, so wirkt sich ein «hartes» System des Spitzenausgleichs in einer Schrumpfung des internen Handelsvolumens aus. Umgekehrt regt ein hoher Anteil der Kredite den internationalen Güteraustausch zwischen den Mitgliedstaaten an. Je umfangreicher indessen die Kredite sind, die den einzelnen Staaten zur Verfügung stehen, desto geringer ist der Druck für die Durchführung wirtschaftlicher Anpassungen beim Auftreten von Fehlbeträgen gegenüber der Zahlungsunion und desto grösser die Gefahr inflationärer Entwicklungen und interner Gleichgewichtsstörungen.

Es liegt im Interesse der Gläubigerländer, einen möglichst grossen Teil ihrer Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion in freie Zahlungsmittel konvertieren zu können. Die Gläubiger werden aus diesem Grunde immer einen hohen prozentualen Anteil der Goldzahlungen beim Spitzenausgleich befürworten, während Länder, die neben ihren äusseren Zahlungsbilanzschwierigkeiten auch mit inneren Störungen im Zahlungsverkehr zu kämpfen haben und die eine relativ «weiche» Währungs- und Kreditpolitik verfolgen, ihre Goldzahlungsverpflichtungen auf ein Minimum zu beschränken wünschen. Zwischen diesen divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten einer Zahlungsunion gilt es, einen geeigneten Kompromiss zu finden.⁶⁾

Es lassen sich die verschiedensten Kombinationen von Goldzahlungen und Krediten beim Spitzenausgleich denken, wobei jede ganz spezifische Auswirkungen auf die Entwicklung des regionalen Zahlungsverkehrs hat. In den folgenden Ausführungen sind zwei Kombinationsmöglichkeiten herausgegriffen, zwischen denen eine gewisse grundsätzliche Unterscheidung gemacht werden kann. Je nachdem, ob die Kredite der einzelnen

⁶⁾ Dieses Problem ist anlässlich der Vorberatungen über die Gründung der Europäischen Zahlungsunion klar zum Ausdruck gekommen. Die Festlegung der Gold- und Kreditlimiten für die Zahlungsunion bildete den umstrittensten Diskussionspunkt in den Vorberatungen. Länder, die eine relativ harte Währungspolitik betrieben und die mit Ueberschüssen im Verkehr mit der Zahlungsunion rechneten, traten für kleine Kreditquoten und grosse Goldzahlungen ein. Ihnen standen die Staaten gegenüber, die eine verhältnismässig inflationäre Geld- und Kreditpolitik bevorzugten und nicht gewillt waren, durch drastische Kreditbeschränkungen den Härtegrad ihrer Währung zu verbessern; zu diesen gehörten namentlich die skandinavischen Staaten und Grossbritannien. cf. hiezu «The Economist», 3. Juni 1950.

Staaten im Rahmen der Zahlungsunion auf eine bestimmte absolute Höchstgrenze beschränkt sind, oder ob sie periodisch erneuert werden oder überhaupt nicht begrenzt sind, kann man zwischen einem geschlossenen System und einem offenen System der Finanzierung unterscheiden.

a) Das geschlossene System der Finanzierung

Bei Beschränkung der Kredite auf einen bestimmten Höchstumfang kann kein Land gegenüber der Zahlungsunion dauernd Zahlungsbilanzüberschüsse aufweisen. Dies würde vielmehr mit der Zeit zur Erschöpfung der Kredite führen, womit die Zahlungserleichterungen zum Verschwinden gebracht würden; der Spitzenausgleich hätte dann für weitere Fehlbeträge in vollem Umfange in Gold zu erfolgen, was die Schuldnerstaaten voraussichtlich veranlassen würde, wieder zu bilateralen Vereinbarungen zurückzukehren. Die kumulativen Fehlbeträge und Ueberschüsse der Mitgliedstaaten haben sich somit im Rahmen der Kreditquoten zu halten, wenn die für den regionalen Multilateralismus erforderlichen Zahlungserleichterungen im inneren Zahlungsverkehr bestehen bleiben sollen. Der Umfang an konvertiblen Zahlungsmitteln, die ein Gläubigerland im Verkehr mit der Zahlungsunion zum teilweisen Ausgleich seiner Ueberschüsse erhält, ist somit begrenzt durch die Höhe der Kredite, mit denen die Goldzahlungen kombiniert sind. Kein Staat ist in der Lage, mit Hilfe von Ueberschüssen gegenüber der Zahlungsunion dauernd konvertible Zahlungsmittel zu erhalten, um damit seinen äusseren Zahlungsverkehr zu entlasten. Eine solche multilaterale Verbindung zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr auf Grund einer dauernden partiellen Konvertibilität der Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion ist bei einem geschlossenen System der Finanzierung nicht möglich, da die mit den Goldzahlungen verbundenen Kredite begrenzt sind. Die Goldzahlungen können daher nicht primär den Sinn haben, den Gläubigerländern die Verwendung eines Teils ihrer Guthaben gegenüber der Zahlungsunion im übrigen Zahlungsverkehr auf einer dauernden Grundlage zu ermöglichen und den internen Multilateralismus zu einem beschränkten Konvertibilitätssatz auf die Nichtmitgliedstaaten zu erweitern.⁷⁾ Sie haben viel-

⁷⁾ Der Konvertibilitätssatz ist beschränkt, weil nicht alle Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion in Gold konvertiert werden können, sondern nur ein Teil derselben. Dieser Teil ist bestimmt durch die Art der Kombination von Goldzahlungen und Krediten beim Spitzenausgleich. Werden Ueberschüsse und Fehlbeträge beispielsweise zu 50 % in Gold und zu 50 % mit Krediten ausgeglichen, so ist der Konvertibilitätssatz 50 %, d. h. die Hälfte aller Ueberschüsse bleibt nicht im inneren Zahlungsverkehr gebunden, sondern kann beliebig verwendet werden.

mehr in erster Linie den Zweck, die Entstehung von grösseren Zahlungsbilanzungleichgewichten im inneren Zahlungsverkehr zu verhindern und die einzelnen Staaten zu veranlassen, die notwendigen wirtschaftlichen Anpassungen durchzuführen. Anders ausgedrückt, besteht das primäre Ziel der Zahlungsunion nicht darin, den Gläubigerländern eine partielle Konvertibilität ihrer Guthaben zu gewährleisten, sondern darin, zwischen den Mitgliedstaaten einen reibungslosen multilateralen Handels- und Zahlungsverkehr zu schaffen. Die partielle Konvertibilität kann eine zusätzliche Zielsetzung darstellen, die dann aber ein entsprechendes Finanzierungssystem erfordert. Bei beschränkten Krediten ist sie auf die Dauer nicht möglich. Die Begrenzung der Kredite erfordert vielmehr, dass jedes Mitgliedland sich auf lange Frist gesehen mit der Zahlungsunion in einem Zahlungsbilanzgleichgewicht befindet, weil sonst das Finanzierungssystem zusammenbrechen müsste. Die Notwendigkeit eines regionalen Gleichgewichts schliesst eine multilaterale Verbindung zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr aus. Aus diesem Grunde kann man ein System des Spitzenausgleichs mit begrenzten Krediten als geschlossenes System bezeichnen. Das System ist in dem Sinne geschlossen, dass zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr keine dauernde multilaterale Verbindung bestehen kann. Die Gläubigerländer erhalten für ihre Ueberschüsse wohl zum Teil, nämlich in der Höhe des Anteils der Goldzahlungen beim Spitzenausgleich, konvertible Zahlungsmittel, die sie multilateral verwenden können. Doch ist die Möglichkeit, Ueberschüsse anzusammeln, beschränkt durch die Höhe der festgelegten Kreditquoten. Bei einem geschlossenen System der Finanzierung besteht für die einzelnen Staaten nur in sehr begrenztem Umfang die Möglichkeit, durch Ueberschüsse im inneren Zahlungsverkehr in den Besitz zusätzlicher konvertibler Zahlungsmittel zu gelangen oder durch eine Verlagerung von Importen aus Nichtmitgliedländern auf Mitgliedstaaten der Zahlungsunion Einsparungen zu machen. Denn dies stände auf lange Sicht mit dem Erfordernis des regionalen Gleichgewichtes in Widerspruch.

Wie bereits angetönt, haben in einem geschlossenen System die partiellen Goldzahlungen in erster Linie den Zweck, die Defizitstaaten zu veranlassen, ihre ungleichgewichtigen Zahlungsbeziehungen durch Anpassungen zu korrigieren und eine leichtfertige Beanspruchung der Kredite zu verhindern. Die Goldzahlungen stellen somit eine Art Sanktion dar. Der Sanktionscharakter kann dadurch noch besonders betont werden, dass die Goldzahlungen nicht auf einen festen, unveränderlichen Prozentsatz der Fehlbeträge in den einzelnen Verrechnungsperioden festgelegt werden, sondern mit zunehmender Gesamtverschuldung bis an die Grenze

der Kreditquote progressiv zunehmen. Solange das kumulative Defizit verhältnismässig gering bleibt, sind dann die Goldzahlungen kleiner als in einer Situation, wo bereits ein erheblicher Teil der Kreditquote vom Schuldnerland beansprucht wurde. Auf Seite der Gläubigerländer ist dagegen eine derartige Progression der Goldzahlungen nicht empfehlenswert, da sonst die Gläubiger versuchen könnten, ihren Gesamtüberschuss zu vergrössern, um einen möglichst hohen «Konvertibilitätsgrad» für ihre Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion zu erreichen.

Das geschlossene System der Finanzierung ist in der Europäischen Zahlungsunion verwirklicht. Der Gesamtüberschuss und das Gesamtdefizit, das ein Land zu den erleichterten Bedingungen finanzieren kann, ist bei der EPU auf einen bestimmten Höchstbetrag — die Kreditquote — begrenzt. Die Goldzahlungen zum Ausgleich von Fehlbeträgen gegenüber der EPU steigen nach Beanspruchung eines bestimmten Kreditbetrages⁸⁾ progressiv an. Die Progression ist anlässlich der Erneuerung der Zahlungsunion im Sommer 1952 etwas verschärft worden. Auf Seite der Gläubigerländer besteht dagegen keine derartige Progression.

Die Kreditquoten stellen in der Zahlungsunion die Betriebsmittel im weiteren Sinne dar. Sie setzen sich zu 60 % aus Krediten und zu 40 % aus Goldzahlungen zusammen. Die Kreditquoten der Mitgliedstaaten der EPU wurden auf etwa 15 % ihres innereuropäischen Aussenhandelsvolumens im Jahre 1949 festgelegt. Dieser Prozentsatz lässt deutlich erkennen, dass die Mittel der Zahlungsunion lediglich für die Ueberbrückung verhältnismässig kurzfristiger Schwankungen gedacht sind, selbst wenn man die zusätzlichen Mittel einrechnet, die einzelnen Staaten in Form von Anfangsguthaben bei der Zahlungsunion zur Verfügung gestellt wurden. Auch die Tatsache, dass über die Zahlungsunion zeitweise in erheblichem Umfange alte bilaterale Schulden abgetragen werden konnten, wodurch sich die Beanspruchung von EPU-Mitteln verringerte, vermochte in keinem Augenblick darüber hinwegzutäuschen, dass die Betriebsmittel der Zahlungsunion nicht ausreichen würden, langfristige strukturelle Ungleichgewichte im inneren Zahlungsverkehr zu finanzieren.⁹⁾ Die Europäische Zahlungsunion stellt somit zweifellos ein geschlossenes System des regionalen Multilateralismus dar, und die Möglichkeit für eine Verbindung zwischen dem internen Multilateralismus und dem übrigen Zahlungsverkehr ist temporär begrenzt.

⁸⁾ nämlich 20 % der Kreditquote.

⁹⁾ Eine Uebersicht über alle der EPU direkt und indirekt zur Verfügung stehenden Betriebsmittel ist im 21. Jahresbericht der BIZ, Basel 1951, S. 222 ff. gegeben.

Variieren die Goldzahlungen auf der Debitorenseite mit der Höhe der Gesamtverschuldung, so können die Goldüberweisungen, welche die Zahlungsunion an die Gläubiger zu machen hat, in bestimmten Zeitperioden die Einzahlungen, die ihr seitens der Schuldner zukommen, übersteigen. Denn die Fehlbeträge können beispielsweise in einer Verrechnungsperiode auf eine Vielzahl von Schuldnerstaaten verteilt sein, die sich noch auf einer verhältnismässig niedrigen Progressionsstufe der Goldzahlungen befinden, während die Ueberschüsse auf einige wenige Staaten konzentriert sind und im vorgeschriebenen Umfang mit Gold ausgeglichen werden müssen. Um derartige temporäre Differenzen in den Ein- und Auszahlungen überbrücken zu können, muss die Zahlungsunion über Barreserven (Goldvorrat oder Reserven an konvertierbaren Devisen) verfügen. Dieser Fonds stellt das Betriebskapital der Zahlungsunion im engeren Sinne dar.¹⁰⁾ Auch für die Erhaltung dieser Form des Betriebskapitals ist es notwendig, dass sich auf die Dauer jedes Land gegenüber der Zahlungsunion in einem Gleichgewicht befindet.

Das strikte Erfordernis eines regionalen, vom übrigen Zahlungsverkehr unabhängigen Gleichgewichtes der Zahlungsbilanz jedes Mitgliedstaates ist somit das wesentlichste Merkmal eines geschlossenen Systems der Finanzierung.

b) Das offene System der Finanzierung

Als offen kann das System der Finanzierung dann bezeichnet werden, wenn die Kombination von Gold und Krediten dauernd beibehalten werden kann und der Anteil der Kredite sich nicht erschöpft. Jedes Gläubigerland hat dann in einem bestimmten Umfang seiner Ueberschüsse automatisch an die Zahlungsunion Kredit zu gewähren, solange es solche Ueberschüsse aufweist, ohne dass eine Höchstgrenze für die zu gewährenden Kredite vorgesehen wäre.¹¹⁾ Das heisst also, dass die Gläubigerlän-

¹⁰⁾ Der Europäischen Zahlungsunion sind von den Vereinigten Staaten zu diesem Zwecke im Rahmen der Auslandhilfe 350 Mill. Dollars zur Verfügung gestellt worden. Anlässlich der Erneuerung der Zahlungsunion im Sommer 1952 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, diesen Fonds nicht unter den Betrag von 100 Mill. Dollars sinken zu lassen und ihn nötigenfalls zu ergänzen.

¹¹⁾ Das System der Finanzierung kann auch in der Form offen sein, dass wohl bestimmte jährliche Kredithöchstgrenzen festgelegt sind, die aber jedes Jahr wieder erneuert werden. Die jährliche Beschränkung der Kredite wirkt dann lediglich in der Richtung einer Senkung des Anteils der Kredite beim Spitzenausgleich, falls die Kreditlimite in einem bestimmten Jahr überschritten wird, hat aber keine dauernde Aufhebung der Zahlungserleichterungen zur Folge. Beträgt zum Beispiel

der in beliebigem Umfang zum festgelegten Prozentsatz ihrer Ueberschüsse konvertible Zahlungsmittel erwerben können, solange sie bereit sind, den Rest der Zahlungsunion in Krediten zur Verfügung zu stellen. Ist ein Gläubiger zu dieser Kreditgewährung nicht bereit, so muss er seine Ueberschüsse durch Mehrimporte aus dem Gebiete der Zahlungsunion oder durch eine Ausfuhrsenkung nach dieser Region zum Verschwinden bringen und seine Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion ausgleichen. Unter der Annahme eines Kreditanteils von 50 % beim Spitzenausgleich hat also ein Gläubigerland die Wahl, seine Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion andauern zu lassen und dafür die Hälfte in beliebig verwendbaren Zahlungsmitteln zu erhalten, die es zur Entlastung seines äusseren Zahlungsverkehrs verwenden kann, oder aber seine Ueberschüsse zu Mehrimporten aus dem Gebiete der Zahlungsunion zu verwenden und seine Zahlungsbilanz mit den übrigen Mitgliedstaaten zum Ausgleich zu bringen. Es wird ersteres wählen, wenn ihm die 50 %ige Auszahlung in konvertiblen Zahlungsmitteln von grösserem Nutzen scheint als die 100 %-ige Verwendung der Ueberschüsse für zusätzliche Importe aus der Zahlungsunion. Die Grösse des Anteils der Goldzahlungen beim Spitzenausgleich kann man auch als Konvertibilitätssatz bezeichnen. Ist der Konvertibilitätssatz hoch angesetzt, so ist das Opfer, das die Gläubigerstaaten in Form einer teilweisen Bindung ihrer Guthaben im inneren Zahlungsverkehr als Gegenleistung für die Erlangung von konvertiblen Zahlungsmitteln zu bringen haben, gering. Es besteht dann die Gefahr, dass die Gläubiger ihre Ueberschüsse durch zusätzliche Importrestriktionen oder Exportförderungsmassnahmen gegenüber den Mitgliedländern zu verstärken suchen.

Umgekehrt ermöglicht das offene System der Finanzierung den Defizitstaaten, ihre Fehlbeträge unbeschränkt andauern zu lassen, solange sie bereit sind, sie teilweise in Gold zu decken. Sie haben die Wahl, ihren Importüberschuss gegenüber der Zahlungsunion, den sie zur Hälfte mit Krediten und zur andern Hälfte mit Gold finanzieren müssen, beizubehalten oder ihre Zahlungsbilanz zum Ausgleich zu bringen und dadurch 50 %

die Jahresquote der zu gewährenden Kredite für ein Gläubigerland 200 Mill. Dollars und der Prozentsatz der Goldzahlungen 50 %, so erhält das betreffende Land für alle Ueberschüsse im gleichen Jahr, welche den Betrag von 400 Mill. Dollars übersteigen, in vollem Umfange Gold. Weist das Gläubigerland beispielsweise in einem Jahr einen Ueberschuss von 600 Mill. Dollars auf, so erhält es 400 Mill. Dollars in Gold und der Anteil der Kredite beträgt in Wirklichkeit nicht 50 %, sondern ein Drittel. Die Finanzierung bleibt aber grundsätzlich offen, da die Kredite im folgenden Jahr wieder erneuert werden.

ihrer früheren Fehlbeträge an konvertiblen Zahlungsmitteln einzusparen. Sie werden letzteres vorziehen, wenn ihnen die Einsparung an konvertiblen Zahlungsmitteln von grösserem Nutzen ist als Beibehaltung des zu 50 % mit Krediten finanzierten Importüberschusses gegenüber der Zahlungsunion. Ist der Anteil der Goldzahlungen höher angesetzt als 50 %, so wird es für sie lohnenswerter, durch eine Beseitigung ihres internen Zahlungsbilanzungleichgewichtes konvertible Zahlungsmittel einzusparen. Ist dagegen der Anteil der Kredite beträchtlich grösser als derjenige der Goldzahlungen, so ist es für sie unter Umständen vorteilhafter, ihre Fehlbeträge andauern zu lassen oder durch eine Verlagerung der Einfuhr aus dem Hartwährungsgebiet nach den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion noch zu verstärken, weil sie dadurch mehr konvertible Zahlungsmittel im äusseren Zahlungsverkehr einsparen, als sie im inneren Zahlungsverkehr verlieren.

Aus diesen Erörterungen geht hervor, dass die Festlegung des Konvertibilitätssatzes mit grösster Sorgfalt zu geschehen hat. Ein zu hoher Konvertibilitätssatz im inneren Zahlungsverkehr wäre mit der Gefahr eines Rückgangs des internen Handelsvolumens verbunden, während ein zu niedriger Konvertibilitätssatz inflationäre Entwicklungen und starke Verzerren in der Aussenhandelsstruktur zur Folge haben könnte. Der Konvertibilitätssatz bestimmt auch das Ausmass der Verbindung zwischen dem internen Multilateralismus und dem übrigen Zahlungsverkehr, das bei einem offenen System der Finanzierung verwirklicht werden kann.

Wir sind bisher von der Voraussetzung ausgegangen, dass es sich bei den mit den Goldzahlungen verbundenen Krediten um rückzahlbare Kredite handelt. Es würde sich dabei also lediglich um eine Aufschiebung der endgültigen Finanzierung auf einen späteren Zeitpunkt handeln, da die Kredite schliesslich einmal zurückbezahlt werden müssten. Dadurch könnte der Zahlungsverkehr in der Zukunft mit einer untragbaren Hypothek belastet werden. Das bei einem offenen System der Finanzierung unbeschränkt anwachsende Netz von internationalen Kreditverpflichtungen könnte sich auf die künftige Gestaltung des internationalen Handels lähmend auswirken. Von dieser Ueberlegung ausgehend, hat R. F. Kahn zur Zeit der Vorbesprechungen für die Begründung der Europäischen Zahlungsunion ein offenes System der Finanzierung vorgeschlagen, dem dieser Mangel nicht innewohnen würde.¹²⁾ Das von Kahn befürwortete System beruht auf den gleichen Grundsätzen, wie wir sie oben dargestellt

¹²⁾ R. F. Kahn, A Possible Intra-European Payments Scheme, *Economica* Vol. XVI, No. 64, November 1949; sowie: The European Payments Union, *Economica* Vol. XVII, No. 67, August 1950.

haben, mit dem Unterschied, dass die Kredite nicht rückzahlbar, sondern à fonds perdu gewährt werden sollen. Kahn geht von der Ueberlegung aus, dass es nicht einleuchte, warum die Gläubigerländer später noch eine Rückzahlung der Kredite zu fordern berechtigt sein sollen, wenn es ihnen doch in der Gegenwart als vorteilhaft erscheine, zum festgelegten Konvertibilitätssatz Guthaben gegenüber der Zahlungsunion in konvertible Zahlungsmittel umzuwandeln. Die Gläubigerländer sollten sich nach Kahn damit begnügen, überhaupt konvertible Zahlungsmittel, wenn diese auch nicht dem vollen Umfange ihrer Guthaben entsprechen, zu erhalten und auf eine Rückzahlung des Restes ihrer Guthaben verzichten. Damit würde in jeder einzelnen Verrechnungsperiode eine klare und eindeutige Regelung des Spitzenausgleichs getroffen, welche die Zukunft nicht mit möglicherweise unerfüllbaren Kreditverpflichtungen belasten würde. Sofern die Gläubigerstaaten keine Kredite à fonds perdu gewähren wollten, liege es in ihrer Hand, ihre Bilanz mit der Zahlungsunion auszugleichen und auf die Erlangung konvertibler Zahlungsmittel aus dem inneren Zahlungsverkehr unter den festgelegten Bedingungen zu verzichten.

Die Abschreibung, die sich die Gläubigerstaaten auf ihren Ueberschüssen gegenüber der Zahlungsunion gefallen lassen müssten, würde eine Art «Diskont» darstellen, den die betreffenden Staaten für den Erwerb konvertibler Zahlungsmittel aus dem inneren Zahlungsverkehr zu entrichten hätten¹³⁾ Dieser «Diskont» käme auf der andern Seite den Defizitstaaten zugute, indem sie von weiteren Verpflichtungen befreit werden, solange sie ihre Fehlbeträge zum festgesetzten Prozentsatz in konvertiblen Zahlungsmitteln ausgleichen. Der Diskont würde demnach das Ausmass der Diskrimination bestimmen, die zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr zur Anwendung käme. Jedes Mitgliedland könnte seine Aussenhandelsposition im Rahmen der Zahlungsunion auf die Höhe des festgelegten «Diskontes» ausrichten. Ist ein Staat bereit, auf seinen Ueberschüssen im inneren Zahlungsverkehr Abstriche in Kauf zu nehmen, um zusätzliche konvertible Zahlungsmittel zu erlangen, so kann es seine Exportanstrengungen nach dem Gebiete der Zahlungsunion erhöhen. Scheint es ihm dagegen leichter, die Exporte nach dem Hartwährungsgebiet auszudehnen, wofür es in vollem Umfange harte Devisen erhält und nicht bloss zu

¹³⁾ Der «Diskont» stellt das Gegenstück zu dem von uns früher verwendeten Begriff «Konvertibilitätssatz» dar. Die beiden Begriffe stehen zueinander in einem Reziprozitätsverhältnis. Der Konvertibilitätssatz gibt an, wie hoch der Anteil der konvertiblen Zahlungsmittel bei der Finanzierung interner Ueberschüsse und Fehlbeträge ist; der «Diskont» dagegen den Anteil der nichtrückzahlbaren Kredite beim Spitzenausgleich.

einem Teil, wie im inneren Zahlungsverkehr, so wird es bestrebt sein, seine Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion durch eine Ausfuhr- oder Einfuhrverlagerung zu beschränken. Umgekehrt haben die Defizitstaaten die Wahl, gegenüber der Zahlungsunion Importüberschüsse zu erzielen und sie zum festgelegten Prozentsatz mit konvertiblen Zahlungsmitteln zu finanzieren, die sie sich beispielsweise durch zusätzliche Exportanstrengungen nach dem Hartwährungsgebiet beschaffen können, oder ihre Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion durch entsprechende Anpassungen zum Ausgleich zu bringen. Es ist grundsätzlich eine multilaterale Verbindung zwischen innerem und äusserem Zahlungsverkehr möglich, aber nicht auf der Grundlage einer 100%igen Konvertibilität, sondern einer um den Betrag des Diskontes verminderten Umtauschbarkeit von internen Devisenguthaben. Die Höhe des «Diskontes» bestimmt die Gestaltung des inneren und äusseren Handels- und Zahlungsverkehr. Ist er zu hoch angesetzt, so ist die Diskrimination gegenüber dem äusseren Zahlungsverkehr gross und es besteht die Gefahr einer Ueberexpansion des inneren Handelsverkehrs auf Kosten der übrigen Handelsbeziehungen. Ein kleiner «Diskont» vermindert dagegen die Isolation des regionalen Handelssystems gegenüber dem Reste der Welt und verschärft den «Härtegrad» der Zahlungsunion. Für die Festlegung des Diskontes sollte die herrschende Präferenz für harte Währungen gegenüber den weichen Währungen massgebend sein. Entspricht der Diskont einigermaßen dieser Präferenz, so ist weder eine Ueberexpansion noch eine Kontraktion des internen Handelsvolumens zu befürchten. Verändern sich die Präferenzen im Laufe der Zeit, indem etwa die Mitgliederländer zu einem bessern Ausgleich ihrer Hartwährungsbilanz gelangen und die Beschaffung konvertibler Zahlungsmittel an Dringlichkeit verliert, so kann der «Diskont» entsprechend verändert, in diesem Falle also gesenkt werden, bis es schliesslich zum Verschwinden des «Diskontes» kommt und alle Währungen wieder frei konvertierbar gestaltet werden können.

Der entscheidende Vorteil eines Systems der Finanzierung, wie es Kahn vorgeschlagen hat, liegt in der wenn auch beschränkten «Oeffnung» des Multilateralismus nach aussen. Der regionale Multilateralismus ist durch keine Erschöpfung der Kreditquoten gefährdet. Solange die Defizitstaaten die notwendigen konvertiblen Zahlungsmittel finden, um ihre Fehlbeträge gegenüber der Zahlungsunion zum abgewerteten Satze zu finanzieren, können sie ihre Exportüberschüsse andauern lassen. Die dazu erforderlichen harten Devisen können sie sich durch Einsparungen oder Mehrexporte nach dem Hartwährungsgebiet beschaffen, also durch eine Verbesserung ihrer äusseren Zahlungsbilanz. Sie werden dies tun, solange der

zum bestehenden Diskont finanzierte interne Importüberschuss ihnen von grösseren Nutzen erscheint, als die Einsparung an konvertiblen Zahlungsmitteln, die sie durch eine Beseitigung ihrer Fehlbeträge gegenüber der Zahlungsunion erzielen könnten. Der Nutzen einer solchen Einsparung ist seinerseits bedingt durch den Grad der Notwendigkeit, bestimmte Produkte aus dem Hartwährungsgebiet zu importieren, d. h. durch die Dringlichkeit der Beschaffung von harten Devisen. Die Entscheidungen eines Landes bezüglich der Gestaltung seines inneren Zahlungsverkehrs werden bei einem offenen System der Finanzierung also nicht mehr allein bestimmt durch die Entwicklung der Zahlungsbilanz gegenüber der Zahlungsunion, sondern vielmehr durch seine gesamte Zahlungsbilanzposition. Die dem regionalen Multilateralismus anhaftende Isolierung eines bestimmten Zahlungssektors wird teilweise aufgehoben und durch eine partielle Integration ersetzt, deren Umfang letztlich durch die Höhe des «Diskontes» bestimmt ist.

Das offene System der Finanzierung entbindet somit die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit, auf die Dauer einen strikten Ausgleich der Zahlungsbilanzen mit der Zahlungsunion aufrechtzuerhalten. Ein solcher Ausgleich ist immer mit künstlichen Verzerrungen der internationalen Handelsstruktur verbunden. Diese können durch ein offenes System teilweise vermieden werden, ohne dass die Zielsetzungen des Multilateralismus vernachlässigt werden müssten. Dazu kommt, dass die beschränkte Offenhaltung des inneren Zahlungsverkehrs nach aussen sich voraussichtlich auch günstig auf die Entwicklung der gestörten Zahlungsbilanz mit dem Reste der Welt auswirken wird. Die Gläubigerländer im inneren Verkehr erhalten konvertible Zahlungsmittel, die ihre äussere Zahlungsbilanzposition entlasten helfen; auf der andern Seite werden die Defizitländer angeregt, ihre Zahlungsbilanz durch Massnahmen zu korrigieren, die ihre gesamte Zahlungsbilanz und nicht nur den inneren Sektor günstig beeinflussen. Ferner besteht die Möglichkeit, durch eine allmähliche Senkung des Diskontes die Hartwährungskonkurrenz im inneren Zahlungsverkehr zu verschärfen und die Diskrimination gegenüber dem äusseren Zahlungsverkehr herabzusetzen. Auf diese Weise könnte die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen schrittweise gefördert werden.

Das offene System der Finanzierung hätte auch den Vorteil, die Zahlungsunion weitgehend von externer Hilfe unabhängig zu machen. Es ist zum Beispiel zweifelhaft, ob die Europäische Zahlungsunion ohne finanzielle Unterstützung seitens der Vereinigten Staaten je hätte in Funktion gesetzt werden können. Zumindest ist ein geschlossenes System des Spitzenausgleichs stets durch eine Erschöpfung der zur Verfügung stehenden Res-

sources bedroht, solange nicht eine vollkommene Anpassung der Aussenhandelsstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten auf das interne Gleichgewicht stattgefunden hat. Diese Gefahr besteht beim offenen System weit weniger und es kann ihr durch eine Anpassung des «Diskontes» begegnet werden.

Es stellt sich schliesslich noch die Frage, inwiefern sich eine «Abwertung» der in den einzelnen Verrechnungsperioden verzeichneten Nettosalden gegenüber der Zahlungsunion um den Betrag des Diskontes von einer Abwertung des Wechselkurses der Mitgliedwährungen gegenüber dem Gold oder dem Dollar unterscheidet. Denn durch eine generelle Wechselkursabwertung aller Mitgliedwährungen gegenüber dem Gold oder dem Dollar könnte bezüglich der Finanzierung der Nettosalden im inneren Zahlungsverkehr die gleiche Wirkung erzielt werden wie durch den «Diskont». Beträgt dieser zum Beispiel 50 %, so erfolgt der Spitzenausgleich zu einem um 50 % abgewerteten Satze. Genau die gleiche Wirkung hätte eine 50 %ige Abwertung des Wechselkurses gegenüber dem Gold in den Mitgliedländern. Doch während sich der Diskont direkt nur auf den inneren Zahlungsverkehr auswirkt und überdies die Entscheidungen der einzelnen Importeure und Exporteure nicht beeinflusst, da er lediglich bei den Transaktionen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommt und nur die Entscheidungen der Regierung inbezug auf die Gestaltung der Handelsbeziehungen berührt, wäre eine allgemeine Abwertung der Mitgliedstaaten von weittragender Bedeutung für den gesamten Zahlungsverkehr und für die finanziellen Beziehungen mit dem Reste der Welt. So könnte eine Abwertung zu einer unerwünschten Verschlechterung des realen Austauschverhältnisses der Unionsländer mit dem Reste der Welt führen. Eine solche Abwertung würde sich auch auf die einzelnen Importeure und Exporteure auswirken. Die Ausfuhrpreise ausgedrückt in harter Währung würden sinken, die Importpreise dagegen steigen. In diesen Punkten unterscheidet sich somit der «Diskont» ganz wesentlich von einer Abwertung. Das «Diskontsystem» könnte viel eher etwa mit einem System multipler Wechselkurse verglichen werden, bei dem ebenfalls für bestimmte Sektoren des Zahlungsverkehrs andere Hartdevisenkurse in Anwendung gebracht werden als in den übrigen Sektoren. Aber auch gegenüber einem System multipler Wechselkurse unterscheidet sich die Anwendung eines «Diskontes» für die Transaktionen zwischen den Zentralbanken durch die Tatsache, dass ersteres die Aussenhandelspreise verändert und damit die Dispositionen der Ein- und Ausfuhrhändler direkt beeinflusst, während letzteres nur auf dem Umweg über die Entscheidungen der Aussenhandelsbehörden bezüglich der Ein- und Ausfuhrgestaltung

Einfluss auf die Abwicklung des Handels- und Zahlungsverkehrs hat. Die Frage einer Abwertung ist daher unter ganz anderen Gesichtspunkten zu entscheiden als die Frage der Einführung eines «Diskontes» für den Spitzenausgleich, wenn es auch richtig ist, dass bei einer allgemeinen Abwertung der Mitgliederwährungen der Diskont logischerweise um den entsprechenden Betrag gesenkt werden müsste.

5. KAPITEL

DAS PROBLEM DES INTERNEN GLEICHGEWICHTS

1. Die Ursachen interner Ungleichgewichte

Die Störungen im Gleichgewicht der Zahlungsbilanz der Mitgliedländer gegenüber der Zahlungsunion können auf verschiedene Ursachen zurückgehen. Soweit sie das Ausmass normaler zeitlicher Schwankungen, wie sie im internationalen Zahlungsverkehr auf Grund saisonaler Einflüsse und temporärer Erscheinungen immer vorzukommen pflegen, nicht übersteigen, sind sie von untergeordneter Bedeutung und können bei den folgenden Erörterungen vollkommen weggelassen werden. Inbezug auf das Problem des internen Gleichgewichts sind lediglich jene Störungen von Interesse, welche langfristig sind und den Anlass zu ernsthaften Schwierigkeiten bilden können. Es soll zunächst auf die möglichen Ursachen von Ungleichgewichten eingetreten werden, weil je nach Ursache die Probleme einer Gleichgewichtsstörung verschieden sind und auf verschiedene Art gelöst werden müssen.

Im wesentlichen können drei verschiedene Ursachen für das Auftreten interner Zahlungsbilanzungleichgewichte unterschieden werden. Es sind dies einmal spekulative Kapitalbewegungen, ferner Missverhältnisse in der Gestaltung der Preise und Löhne in den verschiedenen Mitgliedstaaten und schliesslich strukturelle Gegebenheiten in der Aussenhandelsverflechtung der Unionsländer. Dabei nehmen die durch Kapitalbewegungen bedingten Ungleichgewichte eine Sonderstellung ein. Sie sind oftmals ebenfalls eine temporäre Erscheinung, können aber die Funktionsfähigkeit einer Zahlungsunion stören, wenn sie ein bestimmtes Ausmass übersteigen. Die Unterdrückung von spekulativen Kapitalbewegungen ist in erster Linie eine Frage der Wirksamkeit von Kontrollen, während die beiden andern Ursachenreihen von Ungleichgewichten von eminent wirtschaftspolitischer Bedeutung sind.

a) Spekulativ bedingte Ungleichgewichte

Werden neben dem laufenden Verkehr auch in grösserem Umfange spekulative Transaktionen getätigt, die keine echten wirtschaftlichen Bedürfnisse befriedigen, so kann es zu Störungen im Gleichgewicht der Zahlungsunion kommen. Denn die spekulativen Transaktionen treten in die periodischen Verrechnungen ein und können Anlass zu erhebli-

chen Fehlbeträgen oder Ueberschüssen gegenüber der Union geben. Solange die Transaktionen zwischen den Mitgliedstaaten währungs- und handelspolitischen Kontrollen unterworfen sind, ist das Ausmass, in dem spekulative Kapitalbewegungen durchgeführt werden können, beschränkt. Die spekulativen Bewegungen vollziehen sich dann hauptsächlich in Form einer Vorverlagerung oder Beschleunigung der Zahlungen nach dem von der Spekulation begünstigten Lande oder umgekehrt in Form einer Verzögerung der von diesem Lande an das Ausland getätigten Zahlungen. Ferner können auch unerwünschte Kapitalbewegungen mit Hilfe einer Ueberfakturierung seitens der Exporteure, die Kapital ins Ausland zu verschieben wünschen, oder mit Hilfe einer Unterfrankierung seitens der Importeure durchgeführt werden. Hauptsächlich vollzieht sich aber die Spekulation bei überwachtem Handels- und Zahlungsverkehr auf sogenannten freien oder schwarzen Devisenmärkten, die durch Devisenverschiebungen über die Grenze genährt werden. Derartige Transaktionen beeinflussen die Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion nur indirekt, weil sie nicht in die periodischen Verrechnungen eintreten. Sie bilden ein mehr oder weniger zuverlässiges Barometer für die Beurteilung der währungspolitischen Situation eines Landes und können auf diesem Wege unter Umständen die Zahlungsbilanzposition eines Staates beeinflussen.

Je mehr die Handels- und Zahlungskontrollen innerhalb der Zahlungsunion abgebaut werden und der Verkehr «liberalisiert» wird, desto grösser wird die Gefahr des Auftretens von eigentlichen spekulativen Kapitalbewegungen.¹⁴⁾ Die klassische Devisenspekulation bleibt zwar ausgeschaltet, solange die Konvertibilität der Währungen nicht wiederhergestellt ist und die Devisenkurse innerhalb enger Grenzen stabil gehalten werden. Spekulative Bewegungen erfolgen vielmehr auf Grund scheinbar legaler Warentransaktionen, die devisenzuteilungsberechtigt sind, in Wirklichkeit aber lediglich der Verschiebung von Kapital dienen. Auch die nützliche Funktionen erfüllende Warenarbitrage kann sich bei inkonvertiblen Währungen und überwachtem Devisenverkehr nicht wirksam entfalten.

Sind die Betriebsmittel einer Zahlungsunion begrenzt, so können spekulative Transaktionen zu einer unerwünschten Konzentration von Guthaben in den von der Spekulation begünstigten Ländern führen, welche

¹⁴⁾ So haben beispielsweise in der Europäischen Zahlungsunion spekulative Transaktionen mit fortschreitender Liberalisierung wieder erhöhte Bedeutung erlangt. Die pseudokommerziellen Transaktionen, die nichts anderes als getarnte Kapitalbewegungen darstellen, haben seit dem Herbst 1951 zweifellos an Umfang bedeutend zugenommen. Sie trugen dazu bei, die Schwankungen im innereuropäischen Zahlungsverkehr, wie sie in der letzten Zeit aufgetreten sind, zu vergrössern.

die Liquidität der Union auf die Dauer gefährdet. Die wirksame Unterbindung von spekulativ bedingten Kapitalbewegungen stellt daher bei geschlossenem System der Finanzierung eine notwendige Voraussetzung für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Zahlungsunion dar. Aber auch bei einem offenen System des Spitzenausgleichs können einseitige Kapitalbewegungen, die keine nützliche Funktion erfüllen, zu einer untragbaren Belastung führen. Eine Zahlungsunion ist ihrem Wesen nach ein Instrument für die Erleichterung der laufenden kommerziellen Transaktionen und vermag nicht in grösserem Umfange spekulative Kapitaltransaktionen zu bewältigen. Deshalb ist es in einer Zahlungsunion zweckmässig, die Spekulation durch eine Ueberwachung des Kapitalverkehrs auf einen möglichst engen Raum zu begrenzen.

Mit diesen wenigen Hinweisen müssen wir uns hier begnügen. Die Nachteile kurzfristiger spekulativer Kapitalbewegungen sind allgemeiner Art, wie immer auch der internationale Zahlungsverkehr organisiert ist. Sie stellen kein spezifisches Problem der Zahlungsunion dar. Die Notwendigkeit, spekulative Bewegungen auszuschliessen, ist vielleicht in einer Zahlungsunion dringender als in jedem anderen Währungssystem, weil sie an sich schon eine eher instabile Einrichtung darstellt. Grundsätzlich stellt sich das Problem indessen bei jedem internationalen Währungssystem.¹⁵⁾

b) Wirtschaftspolitisch bedingte Ungleichgewichte

Eine weitere Ursache von internen Ungleichgewichten der Zahlungsbilanzen können Preis- und Kostendisparitäten sowie monetär bedingte Nachfrageverschiebungen zwischen den Mitgliedstaaten bilden. Steigen in einem Lande die Preise infolge eines Ueberschusses der monetären Gesamtnachfrage über die angebotene Gütermenge, so macht sich dies einerseits normalerweise in einem Rückgang der Exporte bemerkbar; andererseits wird die überschüssige Kaufkraft auf die Auslandsmärkte abgedrängt und es kommt zu Mehrimporten, wenn dies nicht durch zusätzliche Importkontingentierungen verhindert wird. Durch diese Entwicklung wird die Zahlungsbilanz des betreffenden Staates gegenüber der

¹⁵⁾ Zum Problem der spekulativen Kapitalbewegungen cf.

F. Machlup, Die Theorie der Kapitalflucht, Weltwirtschaftliches Archiv, Band XXXVI, 1932, S. 512 ff.

sowie: League of Nations, International Currency Experience. Lessons of the Inter- War Period, New York 1944, S. 162 ff.

Zahlungsunion verschlechtert. Es kommt zu Fehlbeträgen im Verkehr mit den andern Mitgliedstaaten, die durch eine unterschiedliche interne Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Ländern bedingt sind. Missverhältnisse in der Preis- und Nachfrageentwicklung zwischen den verschiedenen Staaten sind Ausdruck einer mangelnden Koordination der Wirtschaftspolitik. Wäre jedes Land bestrebt, in Uebereinstimmung mit den andern Mitgliedstaaten eine Politik des inneren wirtschaftlichen Gleichgewichts zu verfolgen und die monetäre Gesamtnachfrage auf das vorhandene Güterangebot zu beschränken, so könnten keine grösseren Missverhältnisse in der Preis- und Nachfragegestaltung auftreten. Fehlbeträge gegenüber der Zahlungsunion sind somit oftmals darauf zurückzuführen, dass in dem betreffenden Lande eine im Vergleich zu den übrigen Staaten verhältnismässig inflationäre Wirtschaftspolitik betrieben wird, indem beispielsweise im Staatshaushalt dauernd Budgetdefizite verzeichnet werden oder ein vorhandener Kaufkraftüberschuss nicht durch eine restriktive Geld- und Kreditpolitik eingedämmt wird. Umgekehrt können dauernde Ueberschüsse eines Landes gegenüber der Zahlungsunion die Folge eines Konjunkturrückganges in dem betreffenden Staat sein, dem durch keine expansiven Massnahmen entgegengetreten wird, während andere Länder eine solche expansive Politik betreiben.

Störungen der Zahlungsbilanzen innerhalb der Zahlungsunion, die auf derartige Ursachen zurückgehen, bezeichnen wir im folgenden als wirtschaftspolitisch bedingte Ungleichgewichte. Sie können in negativer Form dahingehend definiert werden, dass sie nicht auftreten würden, wenn jedes Land um ein Gleichgewicht in seiner Volkswirtschaft bestrebt wäre und sowohl Ueberbeschäftigung als auch Unterbeschäftigung durch geeignete Massnahmen verhindern würde. Wirtschaftspolitische Ungleichgewichte können beispielsweise auftreten, wenn einzelne Länder eine restriktive Geld- und Kreditpolitik betreiben und die Gesamtnachfrage zu beschränken suchen, während andere Länder sich mehr auf direkte Kontrollen und Rationierungsmassnahmen verlassen, die den Importdruck unter Umständen nur ungenügend einzudämmen vermögen. Vielfach liegen der Haltung der einzelnen Staaten gewisse dogmatische Einstellungen zugrunde, die dann die Ursache für die unterschiedliche Gestaltung der Wirtschaftspolitik bilden. Auf dem Gebiete der Zinspolitik kann sich dies beispielsweise darin äussern, dass einzelne Staaten eine Politik flexibler Zinssätze betreiben und in Uebereinstimmung mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung ihre Diskontsätze und anderen Zinsbedingungen variieren, während andere aus prinzipiellen Gründen an einer Billiggeldpolitik festhalten.

Für das reibungslose Funktionieren eines multilateralen Zahlungssystems ist immer eine gewisse Uebereinstimmung der Wirtschaftspolitik der beteiligten Staaten erforderlich. Eine autonome, auf rein binnenwirtschaftliche Zielsetzungen ausgerichtete Wirtschaftspolitik der verschiedenen Länder lässt sich mit dem Erfordernis eines multilateralen Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen nur schwer vereinbaren. Die Wirtschaftspolitik jedes Mitgliedstaates muss vielmehr den aussenwirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen und mit der Politik anderer Staaten koordiniert werden. Multilateralismus bedeutet immer auch Integration sowohl auf aussenwirtschaftlichem wie auch auf binnenwirtschaftlichem Gebiet, und ist auf die Dauer mit Isolation und wirtschaftlichem Nationalismus unvereinbar.

c) Strukturell bedingte Ungleichgewichte

Neben den wirtschaftspolitisch bedingten Ungleichgewichten muss in einer Zahlungsunion noch mit einer ganz besonderen Art von Zahlungsbilanzstörungen gerechnet werden, die sich aus dem Wesen des regionalen Multilateralismus ergeben. Im Gegensatz zu einem allgemeinen multilateralen System kann nämlich die Zahlungsunion kein natürliches Gleichgewichtssystem darstellen. Die Zahlungsunion umfasst eine vom Standpunkt des Welthandels aus betrachtet mehr oder weniger zufällige Gruppe von Staaten, deren Aussenhandel keineswegs von Natur aus auf die Erzielung eines Gleichgewichtes im Verkehr mit der regionalen Gruppe ausgerichtet ist. Die einzelnen Länder sehen sich, möglicherweise in Widerspruch zu ihrer traditionellen Aussenhandelsverflechtung, als Mitglieder der Zahlungsunion vor die Notwendigkeit gestellt, ihren Handels- und Zahlungsverkehr auf ein regionales Gleichgewicht umzustellen. Solange dies nicht geschehen ist, muss mit chronischen Ueberschuss- oder Defizitionen gerechnet werden, die sich aus der strukturellen Aussenhandelsverflechtung der beteiligten Staaten ergeben. Ein Land, das beispielsweise entsprechend dem traditionellen Aufbau seines Aussenhandels früher seine Rohstoffe und Agrarprodukte aus dem Gebiete der Zahlungsunion importierte, seine Exportprodukte aber vornehmlich im Reste der Welt absetzte, wird eine dauernde Tendenz zu strukturellen Defiziten gegenüber der Zahlungsunion aufweisen, weil es seine traditionelle Aussenhandelsverflechtung nicht von einem Tag auf den andern umstellen kann. Umgekehrt ist auch mit strukturellen Gläubigerländern zu rechnen, deren Aussenhandel traditionell auf die Erzielung von Ueberschüssen mit dem Gebiete der Zahlungsunion ausgerichtet ist.

Strukturell bedingte Ungleichgewichte bilden geradezu ein Wesensmerkmal der Zahlungsunion. Sie haben ihre Ursache in der künstlichen Begrenzung des Multilateralismus auf eine bestimmte Gruppe von Ländern. Selbst wenn somit die Mitgliedstaaten in ihrer Wirtschaftspolitik eine hohe Integration aufweisen und keine wirtschaftspolitisch bedingten Störungen auftreten — eine Voraussetzung, die in einem allgemeinen multilateralen System weitgehend für das reibungslose Funktionieren des Zahlungsmechanismus genügen würde — kann damit in einer Zahlungsunion noch kein störungsfreier Ablauf des multilateralen Verkehrs gewährleistet werden. Die Erzielung eines Gleichgewichtes gegenüber der Zahlungsunion erfordert unter Umständen in den einzelnen Staaten tiefgreifende Umstellungen in der ganzen Produktions- und Aussenhandelsstruktur. Chronische Gläubigerländer sehen sich veranlasst, mehr von den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion zu importieren oder ihre Exporte zu verlagern. Traditionelle Defizitländer müssen ihre Ausfuhr nach dem Gebiet der Zahlungsunion steigern oder ihre Einfuhr beschränken. Solange diese Umstellungen nicht abgeschlossen sind, bildet die Tendenz zu strukturellen Ungleichgewichten einen nicht zu unterschätzenden Gefahrenherd für das Funktionieren der Zahlungsunion. Diese Tendenz kann bis zu einem gewissen Grade durch direkte Aussenhandelskontrollen unterdrückt werden; mit fortschreitender Liberalisierung des inneren Handelsverkehrs, wie sie für eine echte Entfaltung des regionalen multilateralen Handels erforderlich ist, schwindet jedoch diese Möglichkeit und die Gefahr des Auftretens von strukturellen Ungleichgewichten verschärft sich, falls die notwendigen wirtschaftlichen Umstellungen nicht rechtzeitig vorgenommen werden.

Die Beseitigung struktureller Gläubiger- und Schuldnerpositionen der genannten Art kann nun aber sehr wohl zu den langfristigen Interessen der einzelnen Länder in Widerspruch stehen. Denn die in einer Zahlungsunion erforderlichen Umstellungen in der Aussenhandelsverflechtung sind nur solange haltbar, als der Multilateralismus regional beschränkt bleibt. Wird diese Beschränkung aufgehoben, so werden sich wieder die natürlichen Gegebenheiten der internationalen Arbeitsteilung durchsetzen und die Produktions- und Aussenhandelsumstellungen müssen wieder rückgängig gemacht werden. Dieser Sachverhalt kann sich darin auswirken, dass sich die Mitgliedstaaten nach Durchführung der Umstellung auf das regionale Gleichgewicht gegen deren Rückgängigmachung zur Wehr setzen und an der Beschränkung des Multilateralismus festhalten wollen. Auf diese Weise besteht in einer Zahlungsunion die Tendenz, dass der internationale Handel in Richtungen gelenkt wird, die langfristig gesehen mit

dem Prinzip der nützlichsten Verwendung der vorhandenen Produktionsfaktoren für die internationale Arbeitsteilung in Widerspruch stehen. Die Aufspaltung des internationalen Zahlungsverkehrs in einen inneren und äusseren Sektor ist mit der Gefahr einer dauernden Aufspaltung der Weltwirtschaft und einer dauernden Beeinträchtigung der wertschaffenden internationalen Arbeitsteilung verbunden. Denn wenn einmal die Mitgliedstaaten die für das innere Gleichgewicht erforderlichen Umstellungen vorgenommen haben, wird die Rückgängigmachung derselben, wie sie beim Uebergang zu einem allgemeinen multilateralen System erfolgen müsste, auf Widerstand stossen.

Wie wir bereits früher darauf hingewiesen haben, ist bei einem geschlossenen System der Finanzierung die Herstellung eines regionalen Gleichgewichtes für das Funktionieren der Zahlungsunion eine unabdingbare Voraussetzung. In diesem Zusammenhang erkennen wir nun deutlich die Vorteile eines offenen Systems der Finanzierung, das in dieser Beziehung den einzelnen Staaten einen grösseren Spielraum einräumt und in dem durch die teilweise Offenhaltung des Zahlungsverkehrs den traditionellen Gegebenheiten der Aussenhandelsverflechtung der Mitgliedstaaten in beschränktem Umfang Rechnung getragen werden kann. Bei einem offenen System kann ein strukturelles Gläubigerland weiterhin, wenn auch mit einem gewissen Handicap, Ueberschüsse im inneren Zahlungsverkehr zur Deckung von Defiziten im übrigen Verkehr verwenden. Das Handicap ruft zwar ebenfalls nach gewissen strukturellen Umstellungen, die indessen nicht bis zur Herstellung eines strikten regionalen Gleichgewichtes zu gehen brauchen. Dasselbe ist auf Seiten der Schuldnerstaaten der Fall, deren strukturelle Schwierigkeiten erleichtert werden.

2. Die Mittel der Zahlungsbilanzregulierung in einer Zahlungsunion

Die Unterscheidung verschiedener Ursachen von Ungleichgewichten ist theoretischer Natur. Praktisch wird es in den wenigsten Fällen möglich sein, ein bestimmtes Ungleichgewicht eines Landes nach den Ursachen in verschiedene Komponenten zu zerlegen. Aber für die zu ergreifenden Massnahmen ist es überaus nützlich und notwendig, zuerst der Hauptursache der Störung nachzugehen und die wirtschaftspolitischen Entscheidungen danach auszurichten.

Für die Beseitigung von Störungen im inneren Zahlungsverkehr und die Herstellung des Zahlungsbilanzgleichgewichtes stehen den einzelnen Staaten verschiedene Mittel zur Verfügung, die im Folgenden zur Darstellung gelangen.

a) Direkte Aussenhandelskontrollen

Die Herstellung des Zahlungsbilanzgleichgewichtes kann, ähnlich wie in einem bilateralen System, auch in einer Zahlungsunion durch direkte Aussenhandelskontrollen erfolgen, unabhängig davon, auf welche Ursachen die Störung zurückgeht. Die Anwendung von quantitativen Importbeschränkungen, Rationierung der Devisenzuteilung, handelspolitischen Zöllen und Exportsubsidien sowie von anderen Mitteln aus dem Instrumentarium der staatlichen Aussenhandelslenkung stellt aber immer nur eine Heilung an den Symptomen dar und kann nicht die Beseitigung der Ursachen der Störung bewirken. Die Aussenhandelskontrollen hindern ferner die Entwicklung des multilateralen Handels, welche die Zahlungsunion zum Ziel hat. Der währungspolitischen Liberalisierung, in Form einer Freigabe von zwischenstaatlichen Devisenguthaben für multilaterale Transaktionen, muss eine handelspolitische Liberalisierung, d. h. ein Abbau der noch vom Bilateralismus her stammenden Aussenhandelskontrollen, parallel gehen. Nur dann kann sich ein echter multilateraler Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten entfalten.

Solange der internationale Handel in einer Zahlungsunion weiterhin in überwiegendem Masse durch staatliche Aussenhandelskontrollen gelenkt wird, kann die Gefahr des Auftretens von wirtschaftspolitisch oder strukturell bedingten Ungleichgewichten auf ein Minimum reduziert werden, allerdings auf Kosten der freien Entfaltung des internen Handelsvolumens. Mit dem fortschreitenden Abbau der Handelsschranken durch gegenseitige Vereinbarungen unter den Mitgliedstaaten wird das Schwerkraft für die Aufrechterhaltung des internen Zahlungsbilanzausgleichs auf andere Formen der Zahlungsbilanzregulierung verlagert. Wie der Liberalisierungsprozess im innereuropäischen Zahlungsverkehr gezeigt hat, besteht nun aber die Tendenz, beim Auftreten von grösseren Störungen immer wieder auf das Mittel der staatlichen Aussenhandelslenkung zurückzugreifen und die Liberalisierung rückgängig zu machen. Es ist dies kein Zufall. Eine Zahlungsunion ist ihrem Wesen nach ein System des geplanten Aussenhandels, in welchem die Aussenhandelskontrollen, wie wir noch sehen werden, wohl bis zu einem gewissen Grade abgebaut werden können, das aber nie ganz der Krücken staatlicher Aussenhandelslenkung entbehren kann. Auf die Probleme der Liberalisierung und der Diskrimination soll später in einem besonderen Abschnitt eingegangen werden.

b) Wirtschaftliche Anpassungen

Mit fortschreitender Liberalisierung des inneren Handelsverkehrs erlangt die Beeinflussung der Zahlungsbilanzentwicklung mit allgemeinen

wirtschaftspolitischen Massnahmen, sei es nun auf dem Gebiete der Geld-, Kredit- und Zinssatzpolitik oder der Finanzpolitik, wachsende Bedeutung. Diese Formen der Zahlungsbilanzregulierung haben wir in einem früheren Kapitel als marktmässige Methoden bezeichnet. Sie beeinflussen den Aussenhandel und Zahlungsverkehr indirekt auf dem Wege über Veränderungen in der gesamten wirksamen Nachfrage und im Angebot, und als deren Bestandteil somit auch die Importnachfrage und das Exportangebot. Ein Schuldnerland kann seinen Fehlbeträgen dadurch zu begegnen versuchen, dass es das Geld- und Kreditvolumen einschränkt, die Zinssätze erhöht und das staatliche Budget ins Gleichgewicht bringt. Damit wird normalerweise eine Einschränkung der Nachfrage nach Einfuhrgütern und nach Gütern der einheimischen Produktion, die so für den Export verfügbar werden, erzielt. Dies hat eine Verbesserung der Zahlungsbilanz zur Folge. Umgekehrt können Gläubigerländer durch eine expansive Geld- und Kreditpolitik und durch eine entsprechende Zins- und Finanzpolitik ihre Ueberschüsse abbauen.

Jede expansive Massnahme in einem Gläubigerland hat nun aber nicht nur die Wirkung, die Ueberschüsse gegenüber der Zahlungsunion zum Verschwinden zu bringen, sondern auch die weniger positive Folge, seine Zahlungsbilanz gegenüber dem Reste der Welt zu verschlechtern. Es kann einem Gläubigerstaat daher nicht zugemutet werden, im Interesse der Aufrechterhaltung des regionalen Zahlungsbilanzgleichgewichtes Massnahmen zu ergreifen, die seine äussere Bilanzposition verschlechtern. Zumutbar ist lediglich eine Expansion der Wirtschaftstätigkeit im Gläubigerland bis zur Erreichung der Vollbeschäftigung. Es wäre also verfehlt und würde den Interessen einer Zahlungsunion zuwiderlaufen, wenn das Schwergewicht der wirtschaftlichen Anpassungen bei internen Ungleichgewichten den Gläubigerstaaten aufgebürdet und von ihnen eine über das normale Vollbeschäftigungsmass hinausgehende Steigerung der Wirtschaftsaktivität verlangt würde. Dies müsste mit der Zeit das Gebiet der Zahlungsunion immer mehr zu einer isolierten Preisinsel machen und würde die äusseren Zahlungsbilanzschwierigkeiten der regionalen Gruppe verschärfen.

Soweit daher bei angemessener Vollbeschäftigung in den Gläubigerstaaten der Zahlungsunion immer noch Ungleichgewichte bestehen, liegt die Verantwortung dafür bei den Schuldnerstaaten, sofern die Störungen wirtschaftspolitisch bedingt sind, und müssen von diesen durch eine Politik der Beschränkung der gesamten wirksamen Nachfrage zum Verschwinden gebracht werden. Die restriktive Politik in den Defizitländern hat zugleich die günstige Wirkung, auch ihre äussere Zahlungsbilanz zu verbessern und die Herstellung eines internationalen Gleichgewichtes zu fördern. Die

Deflationspolitik kann indessen einem Schuldnerland nur bis zu jenem Punkt zugemutet werden, an dem normale Vollbeschäftigung erreicht ist. Sind die Fehlbeträge somit in dem früher definierten Sinne strukturell bedingt, so wäre es verfehlt, zu verlangen, dass sie vom Defizitstaat durch eine Deflation des Volkseinkommens und der Preise beseitigt würden. Denn dadurch würde das Schuldnerland unter Umständen in einen Zustand der Unterbeschäftigung hineingleiten.

Aus diesen Erörterungen geht hervor, dass wirtschaftspolitische Anpassungen nur für die Beseitigung jener Art von Ungleichgewichten verlangt werden können, die durch eine Deflation in den Gläubigerstaaten oder eine Inflation in den Schuldnerländern bedingt sind. Strukturelle Ungleichgewichte, die auch dann auftreten, wenn die einzelnen Länder ein normales Mass an Vollbeschäftigung aufweisen, können nicht mehr durch eine die gesamte Wirtschaftsaktivität beeinflussende Wirtschaftspolitik beseitigt werden, ohne dass entweder Ueberbeschäftigung oder Unterbeschäftigung erzeugt würde. Mit andern Worten: durch eine Integration und gegenseitige Abstimmung der Wirtschaftspolitik auf die Aufrechterhaltung einer angemessenen Vollbeschäftigung in den einzelnen Staaten können zwar wesentliche Ursachen interner Ungleichgewichte ausgeschaltet werden. Dies genügt indessen nicht, um in einer Zahlungsunion das Gleichgewicht zu gewährleisten, weil mit strukturellen Störungen gerechnet werden muss. Darin liegt ein Kernproblem der Zahlungsunion, dessen Bedeutung nicht übersehen werden darf und das geradezu ein Dilemma darstellt. Wenn von der Alternative der Einführung eines Systems flexibler Wechselkurse abgesehen wird, kann dieses Dilemma nicht anders gelöst werden als durch die Beibehaltung eines bestimmten Umfanges staatlicher Aussenhandelslenkung, wenigstens solange, bis die notwendigen strukturellen Umstellungen in der Aussenhandelsverflechtung der Mitgliedstaaten vollzogen sind. Dem Umfang der Liberalisierung sind somit in einem regionalen multilateralen System gewisse Grenzen gesetzt. Die Zahlungsunion stellt ein künstliches Gebilde dar, dessen Gleichgewicht dementsprechend nicht ohne gewisse künstliche Interventionen gewährleistet werden kann. Nur jene Aussenhandelskontrollen können ohne Gefahr erheblicher Gleichgewichtsstörungen abgebaut werden, die lediglich protektionistischen Zwecken dienen und die eine Lähmung der Aussenhandelskonkurrenz bewirken, sowie jene, durch welche notwendige wirtschaftspolitische Anpassungen (Zurückdämmung inflationärer Tendenzen, Ueberwindung der Deflation) hinausgeschoben und umgangen werden.

Wenn auch die Koordination der Wirtschaftspolitik in den Mitglied-

staaten keine genügende Voraussetzung für die Erhaltung des Gleichgewichts darstellt, so ist sie doch von entscheidender Wichtigkeit. Es kommt ihr mit fortschreitender Liberalisierung wachsende Bedeutung zu. Die Zahlungsunion schafft somit über die währungspolitischen Bindungen hinaus für die beteiligten Staaten auch Bindungen allgemeiner wirtschaftlicher Natur. Das reibungslose Funktionieren einer Zahlungsunion erfordert den Verzicht auf eine rein autonome, lediglich auf binnenwirtschaftliche Zielsetzungen ausgerichtete Wirtschafts- und Währungspolitik. Sie hat einen gewissen Gleichschritt der Mitgliedländer in allen Fragen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zur Voraussetzung. Dies gilt namentlich auch inbezug auf die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen. Die Konvertibilität kann nicht von einzelnen Ländern durch eine stark restriktive Wirtschaftspolitik gefördert werden, wenn die andern Staaten nicht Schritt halten. Denn dies müsste zu internen Ungleichgewichten Anlass geben, welche auf die Dauer eine Sprengung der Zahlungsunion zur Folge haben könnten. Die Mitgliedstaaten der Zahlungsunion müssen somit in den wichtigsten inneren und äusseren wirtschaftspolitischen Belangen zusammengehen und ihre Massnahmen aufeinander abstimmen.¹⁶⁾

c) Wechselkursänderungen

Aus den bisherigen Erörterungen geht hervor, dass zwischen dem Postulat der Beseitigung der Aussenhandelskontrollen im inneren Handelsverkehr und der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines regionalen Gleichgewichtes ein Spannungsverhältnis besteht, weil bei fortschreitender Liberalisierung mit dem Auftauchen struktureller Ungleichgewichte gerechnet werden muss, die nicht ohne Nachteile für die Volkswirtschaft der betroffenen Staaten durch gesamtwirtschaftliche Anpassungen allein zum Verschwinden gebracht werden können. Neben wirtschaftspolitischen Anpassungen und Aussenhandelskontrollen steht theoretisch noch ein weiteres Mittel der Zahlungsbilanzregulierung zur Verfügung. Die ausenwirtschaftliche Position eines Landes im Rahmen der Zahlungsunion könnte auch durch Änderungen des Wechselkurses beeinflusst werden.

¹⁶⁾ In der Europäischen Zahlungsunion wurde das Koordinationsproblem einem besonderen «Management Board» übertragen, das mit gewissen Befugnissen für die Beeinflussung der inneren und äusseren Wirtschafts- und Währungspolitik der beteiligten Staaten bei Zahlungsbilanzungleichgewichten ausgestattet ist. cf. United Nations, Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1950, Geneva 1951, S. 124 ff.

Der Konflikt, der in einem künstlichen Gleichgewichtssystem wie der Zahlungsunion bei stabilen Wechselkursen zwischen einer möglichst weitgehenden Liberalisierung und der Aufrechterhaltung des inneren Gleichgewichtes besteht, wäre nach dieser Auffassung durch ein System flexibler Wechselkurse zu lösen. An die Stelle der nicht zumutbaren gesamtwirtschaftlichen Anpassungen (Anpassung des Preisniveaus und der Wirtschaftsaktivität) zur Beseitigung der im früher definierten Sinne strukturellen Ungleichgewichte hätten dann Veränderungen des Aussenwertes der Währung zu treten, die dann das fehlende flexible Element darstellen würden.

Es kann sich an dieser Stelle nicht darum handeln, generell auf das Problem flexibler oder fester Wechselkurse einzutreten, das in den währungspolitischen Diskussionen der jüngsten Vergangenheit einen breiten Raum beansprucht hat. Die Frage, die hier zu untersuchen ist, ist lediglich die, ob veränderliche Wechselkurse ein geeignetes Mittel zur Aufrechterhaltung des regionalen Gleichgewichtes der Zahlungsbilanzen im Rahmen der Zahlungsunion darstellen würden. Von den Befürwortern einer Politik flexibler Wechselkurse wird darauf hingewiesen, dass feste Kurse in normalen Zeiten und bei geordneten internationalen Währungsverhältnissen zwar zu bevorzugen seien, dass aber für die Mitgliedländer einer Zahlungsunion, die ein künstliches System des Multilateralismus in einer Zeit unstabiler Währungsverhältnisse darstelle, eine flexible Wechselkurspolitik eher angemessen wäre und den Uebergang vom partiellen zum generellen Multilateralismus erleichtern könne. Bei flexiblen Kursen würde der regionale Aussenhandel stärker liberalisiert werden können, ohne dass Gleichgewichtsstörungen zu befürchten wären, während bei festen Kursen das Ausmass der durchführbaren Liberalisierung beschränkt sei.

Wie würde sich nun aber praktisch die Wechselkursflexibilität im Rahmen der Zahlungsunion auswirken? Da eine Aufwertung der Wechselkurse in den Gläubigerländern wegen der daraus resultierenden nachteiligen Wirkungen auf den Zahlungsverkehr mit Nichtmitgliedländern voraussichtlich ausser Betracht fallen würde, kämen praktisch nur Abwertungen der Kurse in den Defizitländern der Zahlungsunion in Frage. Vorausgesetzt, dass die Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebotes in den Mitgliedländern der Zahlungsunion genügend gross sind, könnte ein Defizitland seine Fehlbeträge gegenüber der Zahlungsunion durch eine Abwertung seiner Währung abbauen. Gleichzeitig beeinflusst eine Wechselkursänderung aber auch die Tauschbeziehungen des Defizitlandes mit dem Reste der Welt, und in diesem Sektor sind vielleicht die

Wirkungen einer Abwertung weniger wünschenswert. Die entscheidende Frage besteht darin, ob der inneren Zahlungsbilanzentwicklung bei der Gestaltung des Wechselkurses die Priorität zukommen soll, oder ob nicht vielmehr der äussere Zahlungsverkehr in erster Linie für die Festlegung des Wechselkurses bestimmend sein sollte. Bei Ausrichtung der Wechselkurse auf die innere, regionale Zahlungsbilanzentwicklung besteht die Gefahr, dass sich nachteilige Wirkungen im übrigen Handelsverkehr zeigen; z. B. dann, wenn in jenem Sektor die Preiselastizitäten derart beschaffen sind, dass es zu einer Verschlechterung der äusseren Zahlungsbilanz oder zu einer stark nachteiligen Entwicklung des realen Austauschverhältnisses für das abwertende Land käme. Die Festlegung des Wechselkurses nach den Erfordernissen des internen Gleichgewichtes wäre somit einseitig. Eine Wechselkursänderung ist nur dann am Platze, wenn sie sowohl im Interesse der inneren als auch der äusseren Zahlungsbilanzgestaltung liegt. Als Mittel der regionalen Zahlungsbilanzregulierung sind somit flexible Wechselkurse kaum geeignet. Diese Schwierigkeit könnte natürlich umgangen werden durch ein System multipler Wechselkurse, bei dem nur die Kurse zwischen den Mitgliedswährungen der Zahlungsunion verändert, die übrigen Kurse aber beibehalten würden, falls ihre Aenderung nicht erwünscht wäre. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass darin eine logische, wenn auch überspitzte Konsequenz des Regionalismus liegen würde. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Dollarprämiensysteme und anderen direkten oder indirekten Dollarexportförderungsmassnahmen, die seit dem Bestehen der Europäischen Zahlungsunion in vielen Ländern eingeführt worden sind, ähnliche diskriminierende Wirkungen haben, wie multiple Wechselkurse, und in Wirklichkeit getarnte Wechselkursdiskriminationen darstellen. Die Einführung eigentlicher multipler Wechselkurse ist aber nie ernstlich in Erwägung gezogen worden.

Bei einem System flexibler Kurse besteht auch die Gefahr, dass Kursmanipulationen an die Stelle notwendiger wirtschaftspolitischer Anpassungen treten, mit dem bekannten Resultat, dass sie die Zahlungsbilanz nur vorübergehend zu entlasten vermögen, dagegen die innere wirtschaftliche Situation der abwertenden Länder und die normale Entfaltung des Aussenhandels- und Kapitalverkehrs ungünstig beeinflussen. Soweit ein Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz gegenüber der Zahlungsunion auf eine inflationäre Entwicklung des Preisniveaus und der Nachfrage in bestimmten Ländern zurückzuführen ist, sollte es durch eine Stabilisierung der monetären Verhältnisse und der Staatsfinanzen, und nicht durch eine Wechselkursänderung beseitigt werden.

Aber auch bei Ungleichgewichten, die in erster Linie strukturelle Faktoren als Ursache haben, ist die Zweckmässigkeit von Wechselkursänderungen fraglich. Die bei einem strukturellen Defizit durchgeführte Abwertung der Schuldnerwährung würde den Wechselkurs auf ein Niveau verschieben, das der Kaufkraftparität nicht mehr entspräche. Aus einer dauernden Diskrepanz zwischen Wechselkurs und Kaufkraftparität können für das abwertende Land schwerwiegende Nachteile entstehen, die durch den Vorteil der Aussenhandelsliberalisierung kaum aufgewogen werden.

Es scheint somit, dass das sich in einer Zahlungsunion stellende Problem, eine möglichst weitgehende Liberalisierung des regionalen Handelsverkehrs zu verwirklichen, ohne dass sich daraus interne Gleichgewichtsstörungen ergeben, nicht in befriedigender Weise gelöst werden kann. Aus unseren Erörterungen drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass der internen Liberalisierung gewisse Grenzen gesetzt sind, weil die Zahlungsunion ein künstliches Gleichgewichtssystem darstellt und aus diesem Grunde nicht völlig der staatlichen Aussenhandelslenkung entbehren kann. Dieser Konflikt kann auch durch ein System genereller Wechselkursflexibilität nicht beseitigt werden. Nur die Ueberwindung des Regionalismus durch die Wiederherstellung eines stabilen äusseren Gleichgewichtes der Zahlungsbilanzen vermag dieses Problem letztlich aus der Welt zu schaffen. Ob flexible Wechselkurse die Verwirklichung dieser umfassenderen Zielsetzung zu erleichtern vermögen, ist eine andere Frage, deren Beantwortung nicht in den Bereich der vorliegenden Untersuchung fällt.

3. Das Problem der Diskrimination und der Liberalisierung

Soll die Zahlungsunion das Ziel einer echten Förderung des internen Handelsvolumens verwirklichen, so genügt die währungspolitische Liberalisierung, d. h. die Ersetzung bilateraler Zahlungsformen durch multilaterale Zahlungsbestimmungen, nicht. Diese schaffen lediglich die zahlungstechnischen Voraussetzungen für die Entfaltung des Aussenhandels zwischen den Mitgliedstaaten. Die zahlungstechnischen Vereinbarungen müssen durch handelspolitische Erleichterungen ergänzt werden. Erst dann werden für den Handelsverkehr echte Expansionsmöglichkeiten geschaffen. Die notwendigen handelspolitischen Vereinbarungen betreffen einmal das Problem der Diskrimination, soweit noch direkte Aussenhandelskontrollen zur Anwendung gelangen; dann aber auch den Abbau der Aussenhandelskontrollen selbst durch sogenannte Liberalisierungsmassnahmen.

a) Das Problem der Diskrimination

Diskrimination in der Anwendung direkter Aussenhandelskontrollen liegt dann vor, wenn ein Land die Importe aus bestimmten Staaten oder die Einfuhr gewisser Güterarten stärker beschränkt als die Einfuhr aus andern Staaten oder von anderen Gütern. Dies geschieht durch eine diskriminierende Behandlung der verschiedenen Länder oder Güterkategorien in den bilateralen Handelsabkommen, die den gegenseitigen Waren- und Dienstleistungsverkehr regeln. Bei der Diskrimination kann somit zwischen einer «ländermässigen» und einer «gütermässigen» Diskrimination unterschieden werden. Die ländermässige Diskrimination bildet ein Wesensmerkmal des Bilateralismus. Sie ist in einem bilateralen System notwendig zur Herbeiführung des bilateralen Zahlungsbilanzausgleichs. Bei der gütermässigen Diskrimination stehen dagegen zumeist protektionistische Erwägungen im Vordergrund; sie verfolgt in erster Linie den Zweck, die einheimische Industrie vor der Konkurrenz des Auslandes zu schützen. Auch die in den Nachkriegsjahren üblich gewordene Diskrimination zwischen «essentials» und «non-essentials» kann als Protektion betrachtet werden, wobei es sich im Gegensatz zur «Produzentenprotektion» um «Konsumentenprotektion» handelt, d. h. um einen staatlichen Schutz der breiten Konsumenteninteressen. Aber auch die gütermässige Diskrimination kann, wie dies bei der ländermässigen Diskrimination zumeist der Fall ist, zur Beeinflussung bilateraler Zahlungsbilanzpositionen angewendet werden, soweit nämlich die diskriminierten Güterkategorien typische Exportprodukte gewisser Länder darstellen. Die Schweiz würde zweifellos beispielsweise eine Beschränkung der Uhrenimporte zugunsten anderer Einfuhrgüter im Ausland in erster Linie als ländermässige Diskrimination betrachten.

In einer Zahlungsunion kann sowohl die ländermässige wie die gütermässige Diskrimination in der Anwendung von Aussenhandelskontrollen nicht mehr mit Zahlungsbilanzgründen gerechtfertigt werden. Soweit noch Aussenhandelskontrollen für die Regulierung der Zahlungsbilanz in den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion angewendet werden, besteht kein devisenpolitischer Anlass mehr, in der Anwendung solcher Kontrollen zwischen Ländern oder Gütern zu diskriminieren. Denn angesichts der multilateralen Verrechnungsmöglichkeiten ist es bedeutungslos, gegenüber welchen Ländern oder in welchen Güterkategorien Ueberschüsse oder Defizite erzielt werden. Es zählt für jedes Land nur noch das Nettoergebnis seiner inneren Zahlungsbilanz als ganzes. Dieses Nettoergebnis kann zwar durch Aussenhandelskontrollen beeinflusst werden, wobei

aber für eine Diskrimination bei den Kontrollen keine Rechtfertigung mehr besteht. Eine diskriminierende Importpolitik kann in einer Zahlungsunion nur noch den Zweck haben, gewisse einheimische Industrien vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen oder das durch die Diskrimination begünstigte Land zu veranlassen, mehr aus dem diskriminierenden Lande zu importieren. Im ersteren Falle wirkt sich die Diskrimination hemmend auf die Entfaltung des internen Handelsvolumens als solches aus, indem die einheimische Produktion von Gütern gefördert wird, die billiger im Austausch mit andern Staaten bezogen werden könnten; im zweiten Falle hemmt die Diskrimination die Multilateralität des Handels und die freie Aussenhandelskonkurrenz, weil sie in der Richtung eines mehr bilateralen Ausgleichs der Zahlungsbilanzen wirkt. Beide Motive der Diskrimination beschränken die im Rahmen der bestehenden Aussenhandelsrestriktionen mögliche Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten und setzen damit den durch internationalen Tausch realisierbaren Gewinn herab. Sie wirken der Entfaltung und Intensivierung der Austauschbeziehungen entgegen.¹⁷⁾

Die Herstellung einheitlicher Konkurrenzbedingungen für die Mitgliedstaaten stellt daher in einer Zahlungsunion ein erstes anzustrebendes handelspolitisches Ziel dar, wenn die währungspolitischen Einrichtungen praktische Bedeutung erlangen sollen. Zur Verwirklichung des Grundsatzes der Nichtdiskrimination sind gemeinsame Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsländern notwendig, die jedem Lande gleiche Rechte

¹⁷⁾ Es könnte nun allerdings geltend gemacht werden, dass sich auch innerhalb der Zahlungsunion das Verbot der Diskrimination bei einer bestimmten Konstellation der Zahlungsbilanzen in einer Restriktion des internen Handelsvolumens auswirken kann. Wir haben im ersten Kapitel unserer Arbeit darauf hingewiesen, dass die Beseitigung eines Zahlungsbilanzdefizites einer Gruppe von Staaten gegenüber einem bestimmten Gläubigerland oder einigen wenigen Gläubigern durch nichtdiskriminierende direkte Aussenhandelskontrollen zu einer Rückbildung des Handelsvolumens führen kann, weil die Defizitländer in diesem Falle die gleichen Restriktionen in ihrem Verkehr untereinander zur Anwendung bringen müssen, die sie in ihrem Verkehr mit dem Gläubigerland auferlegen. Diese könnte vermieden werden, indem die Restriktionen in diskriminierender Weise allein gegenüber dem Gläubigerland angewendet würden. Das gleiche Problem stellt sich natürlich auch innerhalb der Zahlungsunion, wenn eine grosse Zahl von Defizitstaaten einigen wenigen überragenden Gläubigerländern gegenübersteht. Doch ist eine derartige Konstellation in einer Zahlungsunion ohnehin auf die Dauer nicht möglich, weil sie mit dem Erfordernis des regionalen Gleichgewichts in Widerspruch steht. Sie ist daher kaum von praktischer Bedeutung und unsere oben gemachten Aussagen bedürfen keiner Modifikation.

und gleiche Pflichten auferlegen.¹⁸⁾ Der Grundsatz der Nichtdiskrimination wird dann am eindeutigsten verwirklicht, wenn für die Beschränkung der Importe Globalquoten zur Anwendung gelangen und es der freien Wahl der Importeure überlassen wird, welche Art von Gütern, in welchen Quantitäten und aus welchen Ländern sie im Rahmen der Globalquote importieren wollen. Praktisch wird aber ein solches Globalquotensystem schwer zu verwirklichen sein. Denn solange die Globalquote kleiner ist als der effektive Einfuhrbedarf (und nur solange haben Einfuhrquoten überhaupt einen Sinn), muss zwischen den verschiedenen Importbegehren eine Auswahl getroffen werden, was neue Möglichkeiten der Diskrimination schafft und keine Gewähr für eine optimale Verteilung der Importlizenzen bietet, wenn nicht bestimmte allgemeine Richtlinien für die einzelnen Güterkategorien geschaffen werden. Diese Schwierigkeiten könnten bis zu einem gewissen Grade durch eine auktionsmässige Vergabe der Importlizenzen an einer organisierten «Importbörse» umgangen werden. Eine solche Einrichtung würde am ehesten eine optimale Verteilung der zur Verfügung stehenden Importlizenzen gewährleisten, dürfte aber mit grossen technischen Schwierigkeiten verbunden sein.

Praktisch werden somit nur Globalquoten und Generallizenzen für die einzelnen Güterkategorien und nicht für das ganze Importvolumen in Frage kommen, wobei die Festlegung der Güterquoten auf der Grundlage des Einfuhrbedarfes in einer bestimmten Basisperiode zu erfolgen hätte, um jede Diskrimination zu verhindern. Immerhin sind durch kein System sämtliche Diskriminationsmöglichkeiten auszuschliessen, solange überhaupt Aussenhandelskontrollen zur Anwendung gelangen. Es wird vielmehr in entscheidendem Masse vom guten Willen der einzelnen Staaten abhängen, wieweit die vereinbarte Nichtdiskrimination innerhalb der Zahlungsunion effektiv verwirklicht wird.

Von grosser Bedeutung ist die Nichtdiskrimination auch beim Abbau der Aussenhandelskontrollen in der negativen Form, dass eine Beseitigung bestimmter Handelsbeschränkungen allen Ländern in gleicher Weise zugute kommt. Diese negative Form der Nichtdiskrimination spielte beim Liberalisierungsprozess im Rahmen der Europäischen Zahlungsunion eine entscheidende Rolle. Sie kam in der Vorschrift zum Ausdruck, dass die jeweils vereinbarten Prozentsätze der Liberalisierung seitens der einzelnen Staaten gegenüber jedem andern Mitgliedlande genau gleich angewendet werden müssen. Erst später wurde die Nichtdiskrimination auch

¹⁸⁾ Für die technischen Probleme der Verwirklichung des Grundsatzes der Nichtdiskrimination cf. J. E. Meade, *The Balance of Payments*, London 1951, S. 386 ff.

auf den nicht liberalisierten Teil des Aussenhandels zwischen den Mitgliedstaaten ausgedehnt, wobei Ausnahmen für bestimmte Fälle vorbehalten blieben.¹⁹⁾

Durch eine weitgehende Verwirklichung des Grundsatzes der Nichtdiskrimination innerhalb der Zahlungsunion wird erreicht, dass die im Rahmen der bestehenden Aussenhandelsbeschränkungen getätigten Importe aus jenen Ländern bezogen werden, welche vom kostenmässigen Standpunkt aus die günstigsten Angebotsquellen darstellen. Sofern die Exportindustrien bestimmter Staaten gegenüber den entsprechenden Industrien anderer Länder weniger konkurrenzfähig sind, kann es für die ersteren zu Ausfuhrstockungen und zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz gegenüber der Zahlungsunion kommen. Die Verwirklichung des Grundsatzes der Nichtdiskrimination kann somit Anlass zu internen Zahlungsbilanzungleichgewichten geben und zu Friktionen und Produktionsumstellungen führen, ohne dass dabei der quantitative Umfang der Restriktionen verändert würde. Die Anpassungen erhöhen aber auf lange Frist betrachtet die Produktivität in den Unionsstaaten, was sich auch günstig auf die äussere Zahlungsbilanzentwicklung auszuwirken vermag.

Die Nichtdiskrimination allein vermag jedoch noch keine nennenswerte Intensivierung der Austauschbeziehungen herbeizuführen, solange der Umfang des Aussenhandelsvolumens durch die Importkontingentierungen beschränkt bleibt. Das Ziel einer Förderung des zwischenstaatlichen Austausches kann nur durch einen Abbau der Aussenhandelsbeschränkungen selbst verwirklicht werden.

b) Das Problem der Liberalisierung

Der Abbau der Aussenhandelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion kann, ähnlich wie die Einführung der Nichtdiskrimination, nur durch kollektive Vereinbarungen erfolgen, die das Ausmass der Rechte und Pflichten jedes Landes festlegen. Jede Liberalisierung seitens eines einzelnen Landes müsste eine rapide Verschlechterung seiner Zahlungsbilanz mit der Zahlungsunion zur Folge haben. Nur bei einer angemessenen Koordination der Liberalisierungsmassnahmen besteht die Aussicht, dass durch eine simultane Steigerung des Aussenhandels jedes Mitgliedlandes die Entstehung grösserer interner Ungleichgewichte vermieden werden kann. Damit die einzelnen Massnahmen der Liberalisierung effektiv und nicht bloss scheinbar sind, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein.

¹⁹⁾ cf. Documents relating to the European Payments Union, issued by the OEEC, London 1951, His Majesty's Stationery Office, S. 10 ff.

a) Die Liberalisierungsmassnahme muss sich in einer *Nettoreduktion* der Aussenhandelssschranken jedes Mitgliedlandes auswirken. Treten an die Stelle der beseitigten Restriktionsmassnahme andere Aussenhandelsbeschränkungen, etwa Zölle an die Stelle von Importkontingentierungen, so liegt keine echte Liberalisierung vor.²⁰⁾ Das Prinzip der Gegenseitigkeit wird verletzt, wenn einzelne Länder die Beseitigung der Importkontingente durch vermehrten Zollschutz ersetzen, während andere Staaten dies nicht tun.

b) Die Erfüllung dieser Voraussetzung genügt indessen noch nicht, um die Wirksamkeit einer Liberalisierungsmassnahme zu gewährleisten. Besteht z. B. die Liberalisierung in einer Freigabe der Einfuhr in der Höhe von 60 % des Aussenhandelsvolumens in einer bestimmten Basisperiode, so kann ein Land der effektiven Liberalisierung dadurch entgehen, indem es bloss jene Restriktionen aufhebt, denen praktisch keine grosse einfuhrhemmende Wirkung zukam, während es gerade alle wirksamen Beschränkungen, die einen beträchtlichen potentiellen Einfuhrbedarf unterdrücken, in Kraft lässt. Auf diese Weise können einzelne Länder und Güter durch die Liberalisierung in stärkerem Masse begünstigt werden als andere. Die direkte ländermässige Benachteiligung kann dadurch vermieden werden, dass jedes Land die Liberalisierungsmassnahme allen andern Staaten in gleichem Masse zugute kommen lassen muss. Die Benachteiligung bestimmter Güterkategorien bei der Liberalisierung lässt sich dadurch verhindern, dass der Liberalisierungsprozentsatz nicht bloss auf das Handelsvolumen als ganzes angewendet werden muss, sondern auch innerhalb der einzelnen Güterkategorien. Es müssen also beispielsweise nicht bloss 60 % der Gesamteinfuhr freigegeben werden, sondern auch 60 % der Einfuhr von Agrarprodukten, Rohstoffen, Industrieprodukten und unter den Industrieprodukten wiederum von Textilien, Maschinen usw.²¹⁾ Die Mitgliedstaaten müssen sich somit auf bestimmte Güterlisten einigen. Jedes Gut, das sich auf einer solchen Liste befindet, muss dann im vorgeschriebenen Umfang

²⁰⁾ So ist z. B. im innereuropäischen Handelsverkehr der Abbau der quantitativen Importbeschränkungen in gewissen Ländern, wie Italien und Frankreich, durch eine Reaktivierung oder Verstärkung des Zollschutzes ersetzt worden. Dadurch wurden Länder, wie z. B. die skandinavischen, denen im Augenblick der Liberalisierung kein solcher subsidiärer Zollschutz zur Verfügung stand, benachteiligt.

²¹⁾ Für die Liberalisierung im innereuropäischen Handelsverkehr wurden zuerst drei verschiedene Sektoren festgelegt, nämlich Agrarprodukte, Rohstoffe und Industrieprodukte. In jedem Sektor musste der festgelegte Prozentsatz der Liberalisierung verwirklicht werden. Später fand dann das präzisere System der Aufstellung von detaillierten Güterlisten Anwendung. cf. 21. Jahresbericht der BIZ, Basel 1951, S. 121 ff.

der Liberalisierung unterworfen werden. Je detaillierter diese Listen sind, desto mehr werden Willkürlichkeiten der oben genannten Art bei der Verwirklichung der Liberalisierung ausgeschaltet. Eine völlige Nichtdiskriminierung in der Liberalisierung lässt sich indessen auch bei einem noch so ausgeklügelten Verfahren nie ganz erreichen. Dies ist schon deshalb ausgeschlossen, weil die Importrestriktionen in den einzelnen Staaten eine verschieden hohe potentielle Importnachfrage unterdrücken. Ein Land, das unter einer Nachfrageinflation leidet und in dem der Importdruck aus diesem Grunde sehr gross ist, wird von einer Liberalisierung immer härter betroffen, als ein Staat mit einer ausgeglicheneren Nachfragekonstellation und stabilen monetären Verhältnissen. Das gemeinsame Vorgehen und die Nichtdiskrimination bei der Liberalisierung dient zwar dem Zweck, die Wirkungen für die einzelnen Länder möglichst weitgehend zu egalisieren und Benachteiligungen auszuschliessen. Dies ist aber immer nur in beschränktem Umfange möglich. Unterschiede in den Auswirkungen der Liberalisierung, die auf die gesamtwirtschaftliche Lage der einzelnen Staaten zurückzuführen sind, lassen sich nicht vermeiden.

Mit fortschreitender Liberalisierung des Aussenhandels im Rahmen der Zahlungsunion wird somit die Zahlungsbilanz jener Länder, die in ihrer Volkswirtschaft einen wirtschaftspolitisch oder strukturell bedingten Nachfrageüberschuss nach Importen aufweisen, eine Verschlechterung erfahren, die in Zahlungsbilanzüberschüssen anderer Staaten ihren entgegengesetzten Ausdruck finden. Es besteht die Gefahr des Auftretens interner Ungleichgewichte, die, soweit sie auf inflationäre Konstellationen in bestimmten Staaten zurückgehen, von diesen durch wirtschaftliche Anpassungen und eine Zurückdämmung der Inflation beseitigt werden müssen. Die Liberalisierung ruft in wachsendem Masse nach einer Koordination der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsaktivität zwischen den verschiedenen Mitgliedsländern. Da solche Anpassungen Zeit erfordern, muss die Liberalisierung stufenweise erfolgen, damit die einzelnen Länder die Möglichkeit haben, ihre Wirtschaft dem jeweiligen «Liberalisierungsniveau» anzugleichen. Jede forcierte Liberalisierung müsste unzweifelhaft zu ernsthaften internen Zahlungsbilanzkrisen Anlass geben. Dem Fortschreiten der Liberalisierung ist dort eine Schranke gesetzt, wo die Mitgliedstaaten es versäumen, durch entsprechende Anpassungen ihre Zahlungsbilanz im Gleichgewicht zu halten. Auf das Problem der strukturellen Ungleichgewichte in einer Zahlungsunion, das sich in diesem Zusammenhang stellt und das kaum befriedigend gelöst werden kann, wurde bereits eingehend hingewiesen. Die Liberalisierung findet in einer Zahlungsunion dort ihre Begrenzung, wo sie unzumuthbare, die Aufrechterhaltung der Vollbeschäfti-

gung beeinträchtigende wirtschaftliche Anpassungen in den einzelnen Staaten erfordern würde, damit das interne Gleichgewicht gewahrt bliebe.

Die Liberalisierung des Aussenhandels innerhalb der Zahlungsunion fördert die Durchführung von notwendigen wirtschaftlichen Anpassungen, indem sie Länder mit inflationären Tendenzen zwingt, im Interesse der Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes gegenüber der Zahlungsunion eine antiinflationäre Politik zu betreiben und die Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen. Die Beseitigung der inflationären Tendenzen und die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit fördert aber nicht nur die Entwicklung des inneren Handelsvolumens und die Herstellung freierer, marktmässiger Bedingungen für die zwischenstaatliche Arbeitsteilung innerhalb der Zahlungsunion; wesentliche Bedeutung kommt dem Liberalisierungsprozess auch für die Beseitigung der äusseren Zahlungsbilanzstörungen und die Schaffung der Voraussetzungen für den Uebergang zu einem allgemeinen multilateralen System des internationalen Handels mit konvertierbaren Währungen zu. Günstig auf die äusseren Zahlungsbeziehungen wirkt sich einmal die allgemeine Steigerung der Produktivität im Gebiete der Zahlungsunion aus, die die Liberalisierung auf lange Frist im Gefolge hat; ferner tragen die mit fortschreitender Liberalisierung notwendig werdenden wirtschaftlichen Anpassungen zwecks Beseitigung einer inflationären Nachfragekonstellation ebenfalls zu einer Verbesserung der Zahlungsbilanz mit dem Reste der Welt bei.

6. KAPITEL

DIE WIRKUNGEN DER ZAHLUNGSUNION AUF DEN ÄUSSEREN ZAHLUNGSVERKEHR DER MITGLIEDSTAATEN

1. Die Bedeutung der äusseren Wirkungen

Wir haben früher ausführlich darauf hingewiesen, dass der Anlass zur Bildung eines regionalen multilateralen Systems, wie es die Zahlungsunion darstellt, ein internationales Zahlungsbilanzungleichgewicht einer Gruppe von Ländern mit dem Reste der Welt ist. Die Zahlungsunion ermöglicht es der defizitären Staatengruppe, ihren Handels- und Zahlungsverkehr untereinander trotz des äusseren Ungleichgewichtes multilateral abzuwickeln, bevor die Störungen im äusseren Zahlungsverkehr beseitigt sind. Ohne regionale währungs- und handelspolitische Vereinbarungen hätten diese Störungen zur Folge, dass auch der innere Zahlungsverkehr auf einer bilateralen Grundlage zur Durchführung gelangen müsste.

Die internen Zielsetzungen — Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs und Intensivierung der Handelsbeziehungen — stehen bei einer Zahlungsunion zweifellos im Vordergrund. Eine Zahlungsunion darf nun aber nicht nach ihren internen Wirkungen allein beurteilt werden. Wie wir im Laufe unserer Erörterungen gesehen haben, haben die regionalen Abmachungen auch mannigfaltige Ausstrahlungen auf die Gestaltung des äusseren Zahlungsverkehrs der Mitgliedstaaten, wodurch dieser Sektor der Zahlungsbilanz unter Umständen entscheidend beeinflusst werden kann. Diese äusseren Einflüsse dürfen bei der Beurteilung der Vor- und Nachteile einer Zahlungsunion nicht ausser Acht gelassen werden.

Allerdings sind die äusseren Wirkungen je nach den Ursachen, die dem internationalen Zahlungsbilanzungleichgewicht zugrunde liegen, verschieden zu beurteilen. Es ergibt sich in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, auf eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen den möglichen Ursachen eines Zahlungsbilanzungleichgewichts einer regionalen Gruppe kurz einzugehen, obwohl wir die Erörterung der verschiedenen denkbaren Ursachen ausserhalb des Rahmens unserer Arbeit gestellt haben.

Das äussere Zahlungsbilanzungleichgewicht der regionalen Gruppe kann beispielsweise auf eine Depression im Reste der Welt zurückzuführen sein, die dort zu einem Absinken der Importnachfrage geführt hat, ohne dass die Exporte entsprechend gesunken sind. Diese Tendenz wird

namentlich dann zu verzeichnen sein, wenn die Mitgliedstaaten der Zahlungsunion um die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung bemüht sind und sich gegen die Ausbreitung der Depression in ihrer Volkswirtschaft zur Wehr setzen. Die Gesamtnachfrage bleibt in diesen Staaten dann verhältnismässig hoch, was unter Umständen zu beträchtlichen Importüberschüssen führen kann. In diesem Falle ist die Zahlungsunion mehr als eine Institution, die zwischen den Mitgliedstaaten mit Hilfe der Diskrimination gegenüber dem Reste der Welt multilateralen Handel ermöglicht. Sie ist zugleich eine Art Vollbeschäftigungsblock und die regionalen Vereinbarungen zur Aufrechterhaltung des multilateralen Handels- und Zahlungsverkehrs stellen einen Bestandteil der Vollbeschäftigungspolitik dar. In einer solchen Situation liegt die Verantwortung für die Beseitigung des internationalen Zahlungsbilanzungleichgewichtes nicht bei den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion, sondern bei den Ländern mit Unterbeschäftigung, d. h. bei den Gläubigerländern. Die Herstellung des Gleichgewichtes durch eine Deflation in den Mitgliedländern würde bedeuten, dass diese ihre Wirtschaftskonjunktur dem depressiven Stand im Reste der Welt angleichen müssten, was ihnen zweifellos nicht zugemutet werden kann. Die währungs- und handelspolitische Diskrimination der Defizitgruppe gegenüber den Gläubigerstaaten dient in erster Linie dem Ziel, ihre Wirtschaft gegenüber der Depression im Reste der Welt abzuschirmen. Die Beseitigung der diskriminierenden Massnahmen müsste die Länder der Zahlungsunion unfehlbar den äusseren depressiven Einflüssen aussetzen. Die Normalisierung des Zahlungsverkehrs und die Herstellung der Konvertibilität der Währungen muss daher durch eine Ueberwindung der Depression in den Gläubigerstaaten herbeigeführt werden, indem dort die Gesamtnachfrage und damit auch die Importnachfrage gesteigert wird. Die Verantwortung für das Ungleichgewicht kann nicht den Defizitstaaten aufgebürdet werden; die Inkonvertibilität der Währungen stellt für diese vielmehr eine reine Defensivmassnahme dar.

Anders stellt sich das Problem des äusseren Gleichgewichtes für die regionale Gruppe, wenn die Störungen im Zahlungsverkehr auf Ursachen beruhen, für deren Beseitigung den Defizitländern die Verantwortung zukommt. Dies ist dann der Fall, wenn die Passivsalden der Zahlungsbilanz auf Kaufkraftüberschüsse und inflationäre Entwicklungen in den Mitgliedländern der Zahlungsunion zurückzuführen sind. Es muss dann das Bestreben der Schuldnerländer sein, die Ursache der Fehlbeträge durch wirtschaftliche Anpassungen und eine Stabilisierung der Konjunkturlage zum Verschwinden zu bringen. Die Zweckmässigkeit einer Zahlungsunion wird unter diesen Umständen in entscheidendem Masse von dem Gesichts-

punkt aus beurteilt werden müssen, wieweit sie zur Verwirklichung dieser Zielsetzung beizutragen vermag. Die Zahlungsunion stellt dann ein Instrument der Ueberbrückung dar, indem sie ermöglicht, dass vorerst der interne Handel von den Beschränkungen des Bilateralismus befreit wird, wobei aber das umfassendere Ziel der Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen nicht aus den Augen verloren werden darf.

In enger Anlehnung an die innereuropäischen Entwicklungen in der Nachkriegszeit gingen wir bei unseren bisherigen Erörterungen stillschweigend von der Annahme aus, dass die Verantwortung für die Beseitigung des äusseren Zahlungsbilanzungleichgewichts im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion liege, dass also die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen ein wichtiges Ziel der Unionsländer darstellen müsse. Diese Annahme legen wir auch den folgenden Darstellungen zugrunde, in denen die einzelnen Wirkungen der Zahlungsunion auf die äussere Zahlungsbilanz näher untersucht werden. Wir sind schon in den früheren Abschnitten immer wieder auf das Problem des äusseren Gleichgewichtes gestossen und haben gesehen, dass einer Zahlungsunion sowohl Wirkungen eigen sein können, die den Uebergang zu einem neuen internationalen Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen fördern, als auch solche, die ihn eher hinauszuzögern tendieren. Wir können uns daher im folgenden auf eine zusammenfassende Aufzählung der verschiedenen günstigen und ungünstigen Auswirkungen der Zahlungsunion bezüglich des äusseren Zahlungsverkehrs beschränken. Welche Einflüsse letztlich überwiegen — die günstigen oder die ungünstigen — hängt teilweise von den Organisationsformen der Zahlungsunion ab, in überwiegender Masse aber vom Willen der einzelnen Mitgliedstaaten, durch wirtschaftliche Anpassungen das innere Gleichgewicht ihrer Volkswirtschaft wieder herzustellen und die Inflation zu beseitigen.

2. Die günstigen Wirkungen einer Zahlungsunion bezüglich des äusseren Gleichgewichtes der Zahlungsbilanzen

Gegenüber Nichtmitgliedländern wirkt die Zahlungsunion wie ein währungs- und handelspolitisches Präferenzsystem und es kommen ihr in mancher Beziehung ähnliche Wirkungen zu wie anderen Formen von Präferenzsystemen, namentlich Zollunionen oder Zollpräferenzsystemen. Bei diesen bestehen die diskriminierenden Präferenzen in der vollkommenen oder teilweisen Beseitigung der Zollschränken zwischen den Mitgliedstaaten, während sie gegenüber den aussenstehenden Ländern aufrechterhalten bleiben. Dadurch werden zwei Arten von Wirkungen erzeugt. Einmal

hat die Niederlegung der Zollschranken zur Folge, dass Güter, die früher hinter dem Zollschutz im eigenen Lande produziert wurden, nunmehr von den andern Ländern der Zollunion importiert werden können. Dadurch wird eine bessere wirtschaftliche Ausnützung der vorhandenen Produktionsfaktoren durch zusätzlichen zwischenstaatlichen Austausch innerhalb des Gebietes der Zollunion erreicht.²²⁾ Auf der andern Seite bewirken die Präferenzen, dass Güter, die früher von Ländern ausserhalb des Zollunionsgebietes bezogen wurden, weil sie dort trotz der bestehenden Zollschranken billiger waren, nach Beseitigung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten nunmehr billiger aus dem Gebiete der Zollunion importiert werden können, da sie im inneren Verkehr zollfrei sind. Dadurch kann eine Umlagerung vom externen auf den internen Handel herbeigeführt werden, obwohl vielleicht die betreffenden Produkte in den Nichtmitgliedstaaten bei Berücksichtigung der Zollbelastung zu günstigeren Bedingungen hergestellt werden.²³⁾ Sofern dies der Fall ist, führt die Zollunion eher von der bestmöglichen internationalen Arbeitsteilung weg. Beide Arten von Wirkungen tendieren aber dazu, die Zahlungsbilanz der Mitgliedländer gegenüber dem Reste der Welt zu verbessern.

Ganz ähnlich verhält es sich mit der Zahlungsunion. Während aber bei einer Zollunion die günstigen Wirkungen auf die Zahlungsbilanz zumeist von untergeordneter Bedeutung sind und andere, namentlich protektionistische Zielsetzungen im Vordergrund stehen, kommt den Zahlungsbilanzwirkungen einer Zahlungsunion entscheidende Bedeutung zu, da diese ja eine Institution des Zahlungsverkehrs ist.

Die diskriminierenden Präferenzen einer Zahlungsunion sind in erster Linie währungspolitischer Natur. Sie bestehen in der unterschiedlichen Behandlung von Mitglieder- und Nichtmitgliederwährungen: während die Mitgliederwährungen unter den beteiligten Staaten übertragbar und multilateral verwendbar sind, bleibt die Uebertragbarkeit auf Nichtmitgliedländer ausgeschlossen. Dies hat zur Folge, dass Guthaben in der Währung eines Mitgliedlandes wohl zu Importen aus der Zahlungsunion, nicht aber zur Einfuhrfinanzierung aus dem Reste der Welt verwendet werden kön-

²²⁾ Diese Wirkungen einer Zollunion nennt J. Viner in seiner Studie über das Zollproblem «trade creating effects». cf. J. Viner, *The Customs Union Issue*; The Carnegie Endowment for International Peace, London 1950.

²³⁾ Diese zweite Art von Wirkungen nennt J. Viner «trade diverting effects». Im Gegensatz zu den ersteren beurteilt Viner diese als negativ, weil sie die Aussenhandelsverflechtung vom theoretischen Freihandelspunkt wegführen. Nur die «trade creating effects» stellen nach Viner positive Wirkungen einer Zollunion dar.

nen. Dadurch werden neue Möglichkeiten für produktiven internationalen Handel zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen, indem die Schranken für eine multilaterale Verwendung von Devisenguthaben innerhalb der Zahlungsunion niedergelegt werden. Der interne Handel wird stimuliert, was den «trade creating effects» einer Zollunion entspricht. Die zahlungstechnischen Erleichterungen zwischen den Mitgliedstaaten der Zahlungsunion wirken sich aber auch in der Richtung aus, dass Produkte, die früher aus dem Reste der Welt eingeführt wurden, angesichts der erleichterten Finanzierungsmöglichkeiten nunmehr aus dem Gebiete der Zahlungsunion bezogen werden. Diese Form der Expansion des inneren Handelsvolumens geht auf Kosten der Handelsbeziehungen mit dem Reste der Welt, d. h. es findet eine Substitution äusseren Handels durch internen Austausch statt. Die Einfuhrverlagerung von Ländern ausserhalb der Zahlungsunion auf die Mitgliedstaaten führt zu einer direkten Verbesserung der Zahlungsbilanz gegenüber dem Reste der Welt. Der Umfang dieser Substitutionswirkungen ist bestimmt durch das Mass der Erleichterungen, die im inneren Zahlungsverkehr in Diskrimination zum äusseren Verkehr geschaffen werden, d. h. durch den relativen Anteil der Goldzahlungen und der Kredite bei der Finanzierung der Spitzen im inneren Zahlungsverkehr. Je geringer der Anteil der Goldzahlungen ist, mit desto grösseren Substitutionswirkungen muss gerechnet werden, — ein Sachverhalt, auf den wir früher schon einlässlich hingewiesen haben.

Neben diesen währungspolitischen Präferenzen besteht in einer Zahlungsunion normalerweise auch eine handelspolitische Vorzugsbehandlung der Mitgliedstaaten untereinander, die in der gleichen Richtung wirkt. Die Niederlegung der Handelsschranken innerhalb der Zahlungsunion verstärkt die «trade creating» und die «trade diverting effects», welche bereits die währungspolitische Diskrimination gegenüber dem Reste der Welt zur Folge hat.

Bezüglich der Einflüsse, welche die Diskrimination gegenüber dem Reste der Welt für die äussere Zahlungsbilanz der Mitgliedstaaten hat, muss zwischen dauernden und vorübergehenden Auswirkungen unterschieden werden. Dauernd ist die Aktivierung der äusseren Zahlungsbilanzen, wenn sie auf einer echten Verbesserung der Konkurrenzverhältnisse gegenüber dem Reste der Welt beruht und auch dann aufrechterhalten bleibt, falls die Diskrimination nach aussen abgebaut wird. Ist dagegen die Verbesserung der Zahlungsbilanzen auf die diskriminierenden Massnahmen gegenüber den Nichtmitgliedstaaten zurückzuführen, so muss sie als vorübergehend betrachtet werden, weil sie rückgängig gemacht wird, sobald diese Massnahmen aufgehoben werden.

Eine im obigen Sinne echte Verbesserung der Zahlungsbilanzen bewirken namentlich die «trade creating effects». Die Intensivierung der Austauschbeziehungen im Innern der Zahlungsunion führt zu einer besseren und wirtschaftlicheren Ausnützung der vorhandenen Produktionsfaktoren und zu einer allgemeinen Steigerung der Produktivität. Dadurch wird die Konkurrenzfähigkeit der Exportgüter der regionalen Gruppe gegenüber dem Reste der Welt verbessert, was eine wichtige Voraussetzung für die Steigerung der Ausfuhr und die Aktivierung der Hartdevisenbilanz darstellt. Die durch die Multilateralisierung und Liberalisierung des internen Handels- und Zahlungsverkehrs erreichbare Produktivitätssteigerung ist umso grösser, je mehr sich die internationale Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten infolge der bilateralen Handelsschranken vom Optimum entfernt hat. Der Abbau dieser Schranken bewirkt, dass verhältnismässig mit hohen Kosten für den Inlandbedarf produzierende Industrien durch produktivere Unternehmen im Ausland verdrängt werden, deren Produkte dann im Austausch gegen solche Ausfuhrgüter erworben werden, für deren Herstellung das betreffende Land seinerseits gegenüber dem Ausland besser geeignet ist. Dadurch können unter Umständen bedeutende Verlagerungen und Umstellungsprozesse in der Produktionsstruktur der einzelnen Staaten ausgelöst werden. Je grösser die Kostenunterschiede waren, mit denen die einzelnen Staaten vor dem Abbau der bilateralen Restriktionen gleiche oder ähnliche Güter selbst produzierten, statt sie auf dem Wege des Austausches zu erwerben, desto grösser ist der Gewinn aus der besseren Arbeitsteilung, welche die Liberalisierung ermöglicht.²⁴⁾ Dazu kommt, dass durch die Beseitigung der währungs- und handelspolitischen Hemmnisse grössere Absatzgebiete geschaffen werden. Für Industrien mit sinkenden Grenzkosten kann die Vergrösserung des Absatzgebietes unter Umständen zu einer beträchtlichen Rückbildung der Kosten und zu einer Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Reste der Welt führen. Die allgemeine Produktivitätssteigerung wirkt sich aber nicht nur auf der Exportseite der äusseren Zahlungsbilanz aus; sie kann auch die Importseite beeinflussen, indem Produkte, die früher aus dem Reste der Welt bezogen werden mussten, nunmehr zu günstigeren Bedingungen aus dem Gebiete der Zahlungsunion importiert werden können. Diese Art von Substitutionswirkungen sind im Gegensatz zu den durch die Diskrimination erzeugten künstlichen Umlagerungen von echter und dauernder Natur, weil sie auf einer effektiven

²⁴⁾ cf. hiezu: J. E. Meade, *The Removal of Trade Barriers: The Regional versus the Universal Approach*, *Economica*, Vol. XVIII, No. 70, Mai 1951.

Senkung der Kosten und Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit beruhen.

Günstig auf die Gestaltung der äusseren Zahlungsbilanz wirkt sich auch die Tatsache aus, dass deshalb, weil Mehrexporte nach der äusseren Region mehr konvertible Zahlungsmittel einbringen als die Ausfuhr nach den Mitgliedländern der Zahlungsunion, für die einzelnen Staaten ein Anreiz geschaffen wird, die Exportanstrengungen gegenüber den Hartwährungsländern zu intensivieren. Denn solange nur ein Teil der Spitzen im inneren Zahlungsverkehr mit Gold ausgeglichen wird, bringt jede Umlagerung der Ausfuhr vom Gebiet der Zahlungsunion auf das Hartwährungsgebiet einen Gewinn an konvertierbaren Valuten, der umso grösser ist, je geringer der Anteil der Goldzahlungen beim innern Spitzenausgleich ist. Diese Anregung besteht zwar nicht direkt für die einzelnen Exporteure, die ja in einheimischer Währung bezahlt werden, und denen es unter diesen Umständen gleichgültig ist, wohin sie exportieren, solange sie die verlangten Preise zu erzielen vermögen. Sie besteht lediglich für die staatlichen Instanzen, die aber bei überwachtem Zahlungsverkehr genügend Gelegenheit haben, durch eine entsprechende Manipulierung der Devisenvorschriften und andere Massnahmen die Richtung der Exporte zu beeinflussen. Die Exportprämien-systeme, die verschiedene Staaten der Europäischen Zahlungsunion zwecks Förderung der Hartdevisenausfuhr eingeführt haben, sind ein typisches Beispiel einer solchen staatlichen Einflussnahme. Der Export nach dem Hartwährungsgebiet kann auch durch Steuererleichterungen und andere Vergünstigungen, durch Propaganda usw. vom Staat gefördert werden.

Die Zahlungsunion hat aber nicht nur als währungs- und handelspolitisches Präferenzsystem gewisse günstige Wirkungen auf die externe Zahlungsbilanzposition der einzelnen Mitgliedländer. Die Tatsache, dass das regionale und das Gesamtdefizit in einem Lande oftmals auf die gleichen Ursachen, z. B. auf inflationäre Tendenzen in der betreffenden Volkswirtschaft, zurückzuführen sind, hat zur Folge, dass Anpassungsmassnahmen, die zur Beseitigung des regionalen Ungleichgewichts ergriffen werden, zugleich die äussere Zahlungsbilanzposition verbessern. Die Notwendigkeit des internen Zahlungsbilanzausgleichs, die für die einzelnen Länder einer Zahlungsunion besteht, bewirkt gleichzeitig auch, dass die externe Zahlungsbilanzposition der regionalen Gruppe als ganzes verbessert wird, sofern die Aufrechterhaltung des internen Gleichgewichtes in überwiegender Masse durch Anpassungen in den Defizitländern der Zahlungsunion erfolgt. Eine restriktive Geld- und Kreditpolitik oder eine Wechselkursanpassung in einem Lande, das gegenüber der Zahlungsunion Defizite aufweist, verbessert nicht nur seine Zahlungsbilanz gegenüber

der Zahlungsunion, sondern auch seine Hartdevisenposition. Je mehr die einzelnen Länder die Aussenhandelskontrollen als ein Mittel der internen Zahlungsbilanzregulierung abbauen und das Schwergewicht interner Anpassungen auf marktmässige Methoden der Zahlungsbilanzregulierung verlegen, desto mehr wird auch die äussere Zahlungsbilanz durch den Mechanismus der Zahlungsunion beeinflusst. Die Mitgliedstaaten sind gezwungen, ihre Geld-, Kredit- und allgemeine Wirtschaftspolitik in vermehrtem Masse auf die Entwicklung ihrer Zahlungsbilanzen auszurichten und ein Gesamtgleichgewicht anzustreben, das auch ein Gleichgewicht ihrer Hartdevisenposition einschliesst. Die Liberalisierung des internen Handels kann also wesentlich dazu beitragen, die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität zu fördern, indem sie die Mitgliedstaaten zu monetärer Disziplin, d. h. zur Beseitigung inflationärer Tendenzen und überhöhter Preise veranlasst. Die Reaktivierung der restriktiven Geld- und Kreditpolitik in den Jahren 1951 und 1952 in vielen europäischen Staaten erfolgte denn auch nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem EPU-Mechanismus und der innereuropäischen Liberalisierung.

3. Die ein externes Zahlungsbilanzgleichgewicht hemmenden Wirkungen einer Zahlungsunion

Eine Zahlungsunion hat aber nicht nur günstige Wirkungen auf die externen Zahlungsbilanzpositionen der einzelnen Länder. Es sind vielmehr auch solche Einflüsse zu erwarten, welche die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität eher hinauszuzögern tendieren, und es ist sehr leicht möglich, dass diese negativen Wirkungen in einer Zahlungsunion, namentlich bei kurzfristiger Betrachtung, überwiegen.

1) Die Produktivitätssteigerung innerhalb einer Zahlungsunion und die damit unter Umständen verbundene Verbesserung der externen Zahlungsbilanzposition der Mitgliedstaaten ist eher eine langfristige Wirkung der Zahlungsunion. Die notwendigen Umstellungen in den Produktionsstrukturen beanspruchen Zeit; sie sind oft mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Diese Schwierigkeiten können kurzfristig gesehen sogar zu einer Verschärfung der externen Zahlungsbilanzstörungen führen. Die Verlagerungen der Produktionsverfahren in den einzelnen Volkswirtschaften und die Produktionsumbildungen, die durch die Beseitigung der Aussenhandelschranken innerhalb der Zahlungsunion ange-regt werden, vollziehen sich nicht reibungslos, sondern können zu erheblichen Störungen und zu einer friktionellen Unterbeschäftigung Anlass geben. Es kann somit kurzfristig gesehen im Anschluss an die internen

Umstellungen in den einzelnen Volkswirtschaften vorübergehend zu einer Senkung des realen Volkseinkommens kommen, während sich die Produktivitätssteigerung und die Verbesserung der Zahlungsbilanz erst langfristig durchzusetzen vermag.²⁵⁾

2) Die «trade diverting effects» oder die Substitutionswirkungen einer Zahlungsunion, soweit sie nicht auf einer echten Produktivitätssteigerung beruhen, sondern sich nur auf Grund der in der Zahlungsunion bestehenden währungs- und handelspolitischen Präferenzen durchzusetzen vermögen, führen nur solange zu einer Verbesserung der externen Zahlungsbilanzposition der einzelnen Länder, als die Präferenzen aufrechterhalten werden. Eine Rückkehr zur allgemeinen Konvertibilität ist aber gleichbedeutend mit dem Abbau der bestehenden Präferenzen, und ein Teil der erreichten Verbesserung der externen Zahlungsbilanzen würde dadurch wieder rückgängig gemacht. Haben sich die Produktionsstrukturen der einzelnen Länder einmal auf die Präferenzen eingespielt, so werden gegenüber einem Abbau derselben und somit auch gegenüber der Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen Widerstände auftreten. Der Uebergang zur Konvertibilität bedeutet nämlich, dass die Exportindustrien der einzelnen Länder, die vorher durch Präferenzen geschützt waren und sich in diesem Schutze unter Umständen ausgedehnt hatten, wieder der vollen Konkurrenz seitens der Hartwährungsländer ausgesetzt werden. Es besteht somit in einer Zahlungsunion die Gefahr, dass die Protektion und Diskrimination gegenüber dem Hartwährungsgebiet, die im Interesse einer Multilateralisierung des internen internationalen Handels und aus Gründen des externen Zahlungsbilanzungleichgewichtes eingeführt worden ist, sich selbst verewigt, und die Rückkehr zur allgemeinen Konvertibilität dauernd hinausgezögert wird, weil sie die einzelnen Länder dem Druck zu neuen Anpassungen aussetzen würde. Die Zahlungsunion droht in diesem Falle zu einer dauernden Einrichtung der Protektion und Diskrimination gegenüber der Konkurrenz von Nichtmitgliedländern zu werden, selbst wenn die Diskriminie-

²⁵⁾ So glaubt z. B. A. Smithies, dass die europäische Vereinheitlichung und die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen der europäischen Länder zwei sich kurzfristig widersprechende Ziele darstellen, da die durch die Vereinheitlichung bewirkten Umstellungsschwierigkeiten nach seiner Ansicht die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der europäischen Währungen eher behindern. Er stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob aus diesem Grunde mit den europäischen Vereinheitlichungsbestrebungen nicht zugewartet werden sollte, bis die Dollarknappheit überwunden und die Konvertibilität der europäischen Währungen hergestellt worden ist. cf. A. Smithies, *European Unification and the Dollar Problem*, *Quarterly Journal of Economics*, Mai 1950.

rungen nicht mehr mit Zahlungsbilanzgründen gerechtfertigt werden können. Auf diese Weise kann die Zahlungsunion leicht ihre Zweckbestimmung ändern und zu einem permanenten internationalen Präferenzsystem werden, in welchem die protektionistischen Absichten überwiegen. Dadurch würde die Entfaltung eines internationalen multilateralen Handels gehindert und die Zahlungsunion würde zu einem Instrument des wirtschaftlichen Isolationismus und der Autarkie der regionalen Gruppe gegenüber dem Reste der Welt.

3) Eine Zahlungsunion kann auch dadurch negative Wirkungen auf die externe Zahlungsbilanzposition der einzelnen Länder haben, dass durch die währungs- und handelspolitischen Erleichterungen das interne Handelsvolumen eine übermässige Expansion erfährt. Eine solche Ueberforcierung des internen Handelsvolumens geht teilweise auf Kosten der Ausfuhr nach dem Reste der Welt, indem Exporte, die leicht nach dem Hartwährungsgebiet hätten gelenkt werden können, von den übrigen Ländern der Zahlungsunion absorbiert werden. Wird daher in einer Zahlungsunion der Exportsteigerung nach den Hartwährungsländern nicht genügende Beachtung geschenkt, so kann die Intensivierung des internen Handels zu einer Verschlechterung der Hartdevisenbilanz führen. Damit ist zu rechnen, wenn die einzelnen Exporteure ihre Ausfuhrprodukte wegen der inflationären Tendenzen in den andern Mitgliedsländern zu günstigeren Bedingungen absetzen können als im Reste der Welt. Die Expansion des internen Handels muss somit in jenen Grenzen gehalten werden, die noch eine volle Ausnützung der Möglichkeiten einer Exportsteigerung nach dem Hartwährungsgebiet gestatten.

4) Die Herstellung des externen Zahlungsbilanzgleichgewichtes und der Konvertibilität der Währungen kann in einer Zahlungsunion auch dadurch wesentlich beeinträchtigt werden, dass die «chronischen» Defizitländer es unterlassen, in ihrer Volkswirtschaft notwendige Anpassungen, z. B. die Beseitigung eines inflationären Nachfrageüberschusses durch restriktive geld-, kredit- oder finanzpolitische Massnahmen, durchzuführen. Dadurch können Länder, die an sich in der Lage wären, die Konvertibilität wirksam zu fördern, am Fortschritt gehindert werden. Denn jeder Schritt zur Konvertibilität seitens der Gläubigerländer hätte zur Folge, dass die Fehlbeträge der Defizitländer noch verstärkt würden. Die Gläubigerländer haben sich in ihrem Vorgehen somit den Defizitländern anzupassen, wenn grössere interne Störungen vermieden werden sollen. Das Tempo, in welchem in einer Zahlungsunion die Rückkehr zur allgemeinen Konvertibilität gefördert werden kann, hängt, wie wir schon früher näher ausgeführt haben, in erster Linie von der Durchführung notwendi-

ger Anpassungen in den Defizitländern ab. Die Gläubigerländer sind in ihren Konvertibilitätsbestrebungen an die Defizitländer gebunden, wenn interne Störungen in der Funktionsfähigkeit der Zahlungsunion vermieden werden sollen. Die in einer Zahlungsunion notwendige «Synchronisation» des Wirtschaftsgeschehens in den einzelnen Mitgliedstaaten, die vor allem dann zur Aufrechterhaltung des internen Gleichgewichtes erforderlich ist, wenn die Aussenhandelschranken abgebaut werden, bewirkt also auch eine Synchronisation des «Härtegrades» der einzelnen Währungen in dem Sinne, dass die Valuten der verschiedenen Länder nur gemeinsam konvertibilisiert werden können. Ein «Nachhinken» einzelner Länder würde zu internen Zahlungsbilanzungleichgewichten führen. So besteht in einer Zahlungsunion die Gefahr, dass die Zeitdauer bis zur Herstellung der allgemeinen Konvertibilität von den Ländern mit den weichsten Währungen bestimmt wird und sich die andern Staaten diesen anzupassen haben. In dieser Richtung wirken z. B. die inflationären Tendenzen, welche die Zahlungsbilanzüberschüsse oder die gewährten Kredite in den Gläubigerländern haben. Eine Zahlungsunion stellt eben ein typisches Weichwährungssystem dar, und sobald eine Währung im inneren Zahlungsverkehr «knapp» wird, weil z. B. das betreffende Land mit seiner Wirtschaftspolitik eine rasche Herstellung seiner Konvertibilität anstrebt, so muss dies auf die Dauer unfehlbar zu internen Störungen in der Zahlungsunion führen, falls die übrigen Mitgliedländer nicht mit entsprechenden wirtschaftspolitischen Massnahmen und Anpassungen Schritt halten.²⁶⁾

4. Schlussbemerkungen

Welche Wirkungen in einer Zahlungsunion in Bezug auf die äussere Zahlungsbilanzposition der einzelnen Mitgliedländer überwiegen, wird aber letztlich nicht durch irgendwelche automatischen Tendenzen bestimmt, die von der Zahlungsunion ausgehen, sondern in entscheidender Weise von den gemeinsamen Bestrebungen und der Wirtschaftspolitik der Mitgliedländer. Die Organisationsformen einer Zahlungsunion und die

²⁶⁾ Es sind vor allem diese Wirkungen einer «regionalen Integration», welche z. B. G. Haberler zu einer eher ablehnenden Haltung gegenüber regionalen Integrationssystemen, zu denen auch eine Zahlungsunion zu rechnen ist, veranlassen. Er glaubt, dass durch eine solche Integration gewisse Länder erheblich an einer raschen Wiederherstellung der Konvertibilität ihrer Währung gehindert werden können, weil sie an die «chronischen» Defizitländer gebunden werden, die bedeutend grössere Schwierigkeiten überwinden müssen. cf. Gottfried Haberler, A Comment, *Quarterly Journal of Economics*, Mai 1950.

in ihr bestehenden Automatismen stellen lediglich erleichternde oder erschwerende Bedingungen für die Herstellung des externen Zahlungsbilanzgleichgewichtes und der allgemeinen Konvertibilität der Währungen dar. Die Ueberwindung der internationalen Währungsschwierigkeiten hängt aber wesentlich davon ab, in welchem Masse die Ursachen der Störungen, soweit sie in den Ländern der Zahlungsunion liegen, durch echte wirtschaftliche Anpassungen beseitigt werden. Dabei kann die Steigerung der allgemeinen Produktivität in den Volkswirtschaften der Mitgliedländer, die Schaffung einheitlicher Märkte, die Intensivierung des internationalen Tausches, die Erhöhung der allgemeinen wirtschaftlichen Integration sowie die Beseitigung monetär bedingter Nachfrageüberschüsse in den einzelnen Ländern, wie sie durch die Zahlungsunion angeregt wird, für die Herstellung des externen Zahlungsbilanzgleichgewichtes von grossem Nutzen sein.

Alle diese Tendenzen sind aber in einer Zahlungsunion eher auf längere Frist wirksam und es ist sehr wohl möglich, dass für einige Länder die Mitgliedschaft zur Zahlungsunion die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität länger hinauszögert als dies vielleicht bei einem individuellen Vorgehen dieser Länder der Fall wäre. Die Zahlungsunion bedeutet unter diesen Umständen Verzicht auf eine rasche, kurzfristig erreichbare Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen einiger weniger Mitgliedländer zu Gunsten des Versuches einer fundamentalen Lösung des Problems auf regionaler Grundlage. Zu diesem Zwecke rücken in einer Zahlungsunion kurzfristig die internen Zielsetzungen — die interne Liberalisierung des Handels, die Schaffung einheitlicher Märkte usw. — in den Vordergrund, während die Herstellung des externen Zahlungsbilanzgleichgewichtes und der allgemeinen Konvertibilität sozusagen über einen Umweg angestrebt wird und eher ein langfristiges Ziel darstellt.

Währungspolitisch ist eine Zahlungsunion eine Einrichtung mit stark provisorischem Charakter; sie kann keine geschlossene oder gar definitive Währungsordnung darstellen. Eine Zahlungsunion muss vielmehr als eine «Notstandseinrichtung» in bestimmten ausserordentlichen währungspolitischen Konstellationen betrachtet werden. Als solche mag sie für eine Gruppe von Ländern vorübergehend ausserordentlich nützliche Dienste leisten, indem sie den Zahlungsverkehr der sich in währungspolitischen Schwierigkeiten befindenden Staaten von den Schranken des Bilateralismus befreit. Doch als langfristige Währungsordnung innerhalb einer Gruppe wirtschaftlich souveräner Länder ist eine Zahlungsunion oder irgend ein anderes System des regionalen Multilateralismus kaum

denkbar, es sei denn in der Form eines nach weitgehender wirtschaftlicher Autarkie und Isolation strebenden Wirtschaftsblockes mit zentraler Wirtschaftsverwaltung. Bei einer Gruppe von wirtschaftlich und politisch selbständigen Ländern sind jedoch in einer Zahlungsunion auf die Dauer kaum tragbare Reibungsschwierigkeiten und Ansatzpunkte zu internen Gleichgewichtsstörungen vorhanden, weil der regionale Multilateralismus ein überaus künstliches währungs- und handelspolitisches Gebilde darstellt. Diese Reibungen und Schwierigkeiten können endgültig nur durch den Uebergang zu einem universellen multilateralen System und zur allgemeinen Konvertibilität überwunden werden. Der regionale Multilateralismus ist infolge seines Wesens als Zwischenform zwischen Bilateralismus und Multilateralismus eine stark labile Organisationsform des internationalen Handels und als solche in vollem Umfange Ausdruck der Labilität der währungs- und handelspolitischen Verhältnisse, wie sie bei einem fundamental gestörten internationalen Zahlungsverkehr bestehen. Interne und externe Zahlungsbilanzentwicklung sind aber für die Mitgliedländer eines regionalen multilateralen Systems auf mannigfache Arten miteinander verknüpft und können voneinander nicht in dauernder Isolation gehalten werden, wie dies in der Zahlungsunion mit Hilfe der partiellen Konvertibilität der Mitgliederwährungen angestrebt wird. Solange das externe Zahlungsbilanzgleichgewicht nicht hergestellt ist, wird sich das äussere Ungleichgewicht und die Inkonvertibilität der Währungen immer auch störend auf den innern Zahlungsverkehr auswirken. Eine echte Koordination und Integration auf währungspolitischem Gebiete innerhalb einer Staatengruppe lässt sich daher immer nur verwirklichen, wenn das internationale Zahlungsbilanzungleichgewicht beseitigt wird und die externen Störungen ausgeschaltet werden können. Der Erfolg der umfassenden Zielsetzungen einer echten regionalen Integration wird deshalb weitgehend davon abhängen, in welchem Masse jedes einzelne Land in Koordination mit den übrigen Mitgliedländern das äussere Zahlungsbilanzungleichgewicht durch aktive wirtschaftspolitische Massnahmen, die direkt auf die Herstellung der allgemeinen Konvertibilität der Währungen gerichtet sind, zu beseitigen vermag.

Curriculum vitae

Am 21. August 1927 als Sohn des Kaufmanns August Brunner und seiner Ehefrau Elisabeth, geb. Netzer, in meiner Heimatstadt Olten (Solothurn) geboren, besuchte ich, Kurt Walter Brunner, am gleichen Ort die Primarschule und während fünf Jahren das Progymnasium. Nach weiteren zweieinhalb Jahren am Gymnasium der Kantonsschule Solothurn erwarb ich mir dort im Herbst 1946 das Maturzeugnis.

Nachdem ich während zwei Semestern an der Universität Fribourg Naturwissenschaften studiert hatte, begann ich im Herbst 1947 mit dem Studium der Staatswissenschaften und der Rechte an der Universität Basel. Das Wintersemester 1948/49 verbrachte ich an der Universität München. Nach weiteren drei Semestern an der Universität Basel setzte ich meine Studien in den Jahren 1950 und 1951 an der London School of Economics and Political Science der Universität London fort. Nach meiner Rückkehr an die Universität Basel beendigte ich meine staatswissenschaftlichen Studien im Frühjahr 1952 mit den mündlichen Abschlussprüfungen zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften der Universität Basel.

Während meines Hochschulstudiums hörte ich Vorlesungen und besuchte Seminarien bei folgenden Herren Professoren und Dozenten:

In Basel: B. Dukor, L. V. Furlan, A. Germann, M. Gerwig, H. Lewald, E. Ruck, E. Salin, W. Scherrer, S. Schönberg, A. Simonius, J. Wackernagel, V. F. Wagner.

In München: L. Beckmann, E. Lukas, K. F. Rössle, F. Terhalle, A. Weber, von Zwiedeneck-Südenhorst.

In London: A. D. Knox, H. Makower, J. E. Meade, L. C. Robbins, W. J. L. Ryan, R. S. Sayers, R. C. Tress, J. S. G. Wilson.

Die vorliegende Dissertation entstand auf Anregung und unter der Leitung von Herrn Professor Dr. V. F. Wagner. Es ist mir ein Bedürfnis, Herrn Professor Wagner an dieser Stelle für die Förderung und Unterstützung, die ich durch ihn erfahren durfte, meinen wärmsten Dank auszusprechen.

